HOUSE OF COMMONS
CANADA

# TRANSPARENCY IN THE INFORMATION AGE: THE LOBBYISTS REGISTRATION ACT IN THE 21st CENTURY

## Standing Committee on Industry, Science and Technology

Susan Whelan, M.P.
Chair

June 2001

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

102-00418/

# TRANSPARENCY IN THE INFORMATION AGE: THE LOBBYIST REGISTRATION ACT IN THE 21st CENTURY

## Standing Committee on Industry, Science and Technology

**Susan Whelan, M.P.**
**Chair**

**June 2001**

# STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY

**CHAIR**

Susan Whelan

**VICE-CHAIRS**

Walt Lastewka
Charlie Penson

**MEMBERS**

Reg Alcock
Mauril Bélanger
Pierre Brien
Scott Brison
John Cannis
Beverly Desjarlais
Jocelyne Girard-Bujold
Marlene Jennings
Preston Manning
Dan McTeague
James Rajotte
Andy Savoy
Paddy Torsney

**CLERK OF THE COMMITTEE**

Richard Dupuis

**RESEARCH STAFF**

*Parliamentary Research Branch, Library of Parliament*

Geoffrey P. Kieley

# THE STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY

has the honour to present its

## FOURTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Standing Committee on Industry, Science and Technology proceeded to the statutory review of the *Lobbyists Registration Act*. After hearing evidence, the Committee has agreed to report to the House as follows:

# TABLE OF CONTENTS


**CHAIR'S FOREWORD** ..... 1

**INTRODUCTION** ..... 5

1. Scope of the Study ..... 5
2. Evaluating the Recommendations ..... 5
3. Overview of the System ..... 6
4. Issues for Discussion ..... 7

**CHAPTER 1 — THE REGISTRY — COMPLIANCE AND ENFORCEMENT** ..... 9

1. Compliance and Enforcement ..... 9
   (a) The Role of the Ethics Counsellor ..... 11
   (b) Problems of Interpretation ..... 14
   (c) Two-Year Limitation on Summary Conviction Proceedings ..... 16

**CHAPTER 2 — THE LOBBYISTS REGISTRY — REGISTERING AND UPDATING** ..... 21

1. An "Organization" Approach to "Corporate" Lobbyists ..... 21
2. "Qualitative" Registration ..... 22
3. Closing Loopholes ..... 23
4. Anti-Avoidance ..... 24
5. Updating filings ..... 25
6. Penalties ..... 28

**CHAPTER 3 — DISCLOSURE AND TRANSPARENCY** ..... 31

1. Dual Reporting System ..... 32
2. Identifying Individual Contacts ..... 35
3. Organizational Disclosure ..... 37
4. Spending Disclosure ..... 37
5. Fee Disclosure ..... 39
6. Contingency Fees ..... 40

7. Tax Deductibility of Lobbying Fees ..... 40
8. Solicitor-Client Confidentiality ..... 41

**CHAPTER 4 — CONFLICT OF INTEREST AND ACCESS TO GOVERNMENT** ..... 45
1. "Chinese Walls" ..... 46
2. Pre-empting conflict ..... 48
3. The Cooling Off Period ..... 51
4. Integrity and Access to Government ..... 53

**CHAPTER 5 — POLICY MAKING IN THE INFORMATION AGE — LOBBYING, ACCESS AND THE INTERNET** ..... 57
1. The Power of the Internet ..... 57
2. A Challenge for Governments ..... 58
3. Raising Public Awareness ..... 59
4. The Role of Parliamentarians ..... 61

**CONCLUSION** ..... 63

**LIST OF RECOMMENDATIONS** ..... 65

**APPENDIX A: LIST OF WITNESSES** ..... 71

**REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE** ..... 73

**DISSENTING OPINION: BLOC QUÉBÉCOIS** ..... 75

**MINUTES OF PROCEEDINGS** ..... 79

# CHAIR'S FOREWORD

In March of 2001 the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology undertook the four-year review of the administration and operation of the *Lobbyists Registration Act*. The Committee approached the hearings with a broad mandate, allowing the issues to emerge from the discussion itself. While the Minister did request that we look at a few particular issues, the Committee did not limit itself to these but rather heard evidence on a wide range of issues. Our role was to determine if the lobbyists registration system is working well. This was addressed in the context of the four key principles set out in the Act's preamble:

- free and open access to government is an important matter of public interest;
- lobbying public office holders is a legitimate activity;
- it is desirable that public office holders and the public be able to know who is attempting to influence government;
- a system of registration of paid lobbyists should not impede free and open access to government.

The question, then, for the Committee's consideration was this: is the Act working to achieve in practice the right balance of the four principles? The inquiry often took us well beyond the *Lobbyists Registration Act*, into issues of ethics in government and conflict of interest; of election financing and the real nature of influence and, perhaps most importantly, transparency.

But what do we mean when we say "transparency"? The word means many different things in the context of modern government: it means that the process by which government makes decisions must be one that people can understand, a process which they can access, a process which provides them with the opportunity to make their voices heard, and to have their say in the laws that will govern and affect their lives. As well, transparency means that the public should be able to find out exactly who is talking to government, and what they are talking about. For that reason, understanding transparency means broadening the discussion beyond narrow questions of how much information lobbyists should be required to disclose; of course, that discussion must also take place. It is important that the public has enough information to know what is going on in government. But, even more importantly, the discussion must be about how we can ensure that all Canadians — not just those working within a kilometre of Parliament Hill — can have real, meaningful input in the process by which they are governed.

Perhaps one of the most important ideas to emerge from our discussions is how the Internet is changing the way policy is made, and the way people are talking to their government. Members of Parliament, of course, have already begun to experience a

significant increase in E-mail from constituents. The Committee heard that, currently, at least one government department provides on its Web site a "consultations" portal — at the click of a mouse, Canadians can now make their views known and not just to their Member of Parliament. The Internet, though only in the early stages of development, permits for the first time the possibility of seeing clearly into, and getting involved in, the inner workings of the bureaucracy: Web sites may provide detailed listings of departmental personnel, their responsibilities, phone numbers and E-mail addresses; department Web sites provide links to relevant legislation, regulations, guidelines, policy manuals and even discussion papers. These are just a few of the examples of the level of transparency that may be possible. The growth of the Internet will change the way governments make decisions, and its impact will be felt only more strongly in coming years. Both Members of Parliament and departmental policy makers may look forward to far more direct, individual input in the policy-making process.

In a sense it is really impossible to talk about the lobbyists registration system without discussing the role of the Internet. Most obviously, the registry itself is Internet-based. Lobbyists register and update their filings electronically. The registry is fully searchable, allowing anyone to determine with a few mouse clicks who is talking to government and what they are talking about. As well, the Internet allows the timely reporting of lobbyists who fail or neglect to register.

The majority of witnesses expressed the view that the system works well. This is perhaps best understood by looking at the information that the system provides, and what that information reveals about the discussions that are taking place between lobbyists and government; about the views being expressed and about what information is changing hands. The four principles, it might be said, recognize implicitly the critical role of information in the policy-making process. Information is the most valuable input in that process, and getting complete, up-to-date, and accurate information is always a priority for legislators and policy-makers. This information comes from stakeholders, from people or businesses with an interest in the outcome; people who are concerned enough to make the effort to speak out, to make their voices heard and their views known. Thousands of Canadians do this every year, in fact, when they write letters to their MP. In addition, individuals and businesses may join together as public interest groups or trade and industry associations to discuss issues and speak with government — i.e. lobby — with a strong and unified voice.

The process of lobbying is often portrayed as the exclusive reserve of "powerful and influential lobbyists," using their "connections" to make "secret deals." This is far too simple a picture. The reality is that the overwhelming preponderance of government decision making — and, therefore, lobbying efforts — are directed not at legislators or legislation, nor even at ministers of the Crown. Rather, most lobbying is "low-level" activity aimed at many levels of the public service.

Another important idea that was discussed is how government decision making and the role of lobbyists has changed since the Act was passed in 1989 and, indeed, since the major amendments of 1995. The Act was conceived as an antidote to the conflict of interest and influence-peddling scandals that beset previous governments. The solution was not to regulate lobbying — which remains a valuable and legitimate activity — but rather to make the system transparent by requiring people or groups to disclose their lobbying activities. The general consensus is that the Act has succeeded in this — it provides precisely the kind of transparency for which it was created: lobbyists do, in fact, register. Today, by examining the registry, we can find out who is lobbying what department and what exactly they are discussing. Why is it important that we know this? Simply put, by knowing who is talking to government, the public (and, of course, other lobbyists) can form a clear picture of the information that is being provided and the policy options that are being considered. Ultimately, the registry makes it possible to achieve a true plurality of views without an unduly onerous compliance mechanism.

Compliance with the Act is an issue the Committee considered at some length — is it being complied with? Can it be improved? In assessing the many recommendations that were brought forward, the Committee remained mindful of the importance of balancing two important objectives: first, ensuring that the Act promotes disclosure of enough information to achieve transparency but, at the same time, that we do not require information merely for its own sake, because it "might" tell us something. More information is not necessarily better information; the key is to have the right information. Requiring more information will raise the cost of the system — for government the cost of collecting, reviewing and confirming the information provided; and for registrants, the administrative cost of compliance. The challenge is to determine the right level of disclosure to ensure a level playing field, a field in which all Canadians can have access to the decision-making process.

# INTRODUCTION

## 1. Scope of the Study

This report details the findings of the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology's four-year review of the *Lobbyists Registration Act* (hereinafter the LRA or the Act).

The LRA establishes legal requirements for the registration of lobbyists. It also prescribes penalties and procedures for investigating and prosecuting breaches of those requirements. As well, the Act provides for the appointment of a Registrar of Lobbyists to administer the system, and the appointment of another official to investigate possible breaches of the *Lobbyists Code of Conduct* (hereinafter the Lobbyists Code). The person appointed to this role is the Ethics Counsellor, a function that is distinct from his other role as Ethics Counsellor, wherein he advises on the application of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (hereinafter referred to as the Conflict of Interest Code). The Ethics Counsellor's role under the LRA is properly within the scope of the current study, and the Committee heard considerable evidence and many recommendations on subjects related to that role: the process by which the Ethics Counsellor is appointed, as well as alternatives to it; and the creation of a conflict of interest code for MPs. The Committee remained mindful that some matters we discussed were not, in fact, related to the LRA; for that reason, although the issues were discussed, we have not made them the subject of any recommendations in this report.

## 2. Evaluating the Recommendations

In evaluating the proposals brought forward by witnesses, the first question the Committee addressed was whether, in fact, the subject matter was one that flowed from the LRA. Issues such as the post-employment "cooling off" period, during which certain public office holders are prohibited from engaging in lobbying activities, is a subject addressed in the Conflict of Interest Code, and so fell outside the scope of the current study. For that same reason, there is no discussion in this report of creating a conflict of interest code for Parliamentarians. This is not to say that such a code may not be desirable, but that discussion is clearly beyond the current study.

Still, the Committee heard valuable evidence about how the current system is operating and several recommendations as to how it might be improved. But according to what principles are the recommendations to be evaluated? Parliament clearly established those principles in the preamble to the LRA, which recognizes that free and open access to government is an important matter of public interest, and that lobbying public office holders is a legitimate activity. Those principles also require that public office holders and

the public be able to know who is attempting to influence government, without impeding free and open access to government.

The Committee attempted to evaluate the recommendations with a view to balancing the four principle objectives of the Act. For this reason, we considered carefully the calls for more disclosure (for example, disclosure of fees or of money spent on lobbying campaigns), with the important question in mind: would increasing the volume of disclosure actually achieve greater transparency? Or would it merely increase the costs of administration and compliance without providing any corresponding benefit?

## 3. Overview of the System

For the purposes of the Act lobbyists are defined as individuals paid to make representations with the goal of influencing federal public office holders. The Act requires lobbyists to register and disclose certain information. The information disclosed is made public through a computerized registry system. The Act distinguishes among three types of lobbyists:

- An individual who lobbies on behalf of a client must register as a *Consultant Lobbyist.*
- An employee of a corporation whose job involves a significant amount (20%) of lobbying for their employer must register as an *In-House Lobbyist (Corporate).*
- The senior officer of an organization that pursues non-profit objectives must register as an *In-House Lobbyist (Organization)* when one or more employees lobby and where the total lobbying duties of all employees constitute a significant part (20%) of the duties of one employee.

The Act requires that lobbyists submit certain information in returns and notify the Registrar of any changes to information previously submitted, including termination of lobbying activity. This information is submitted in a form and manner prescribed by regulation; as such, the forms and regulations function as an integral part of the implementation of the Act. Techniques such as checklists and narrative statements are used to facilitate the collection of information.

Not all lobbyists or all lobbying activities are covered by the Act. Only paid lobbyists are required to register; unpaid lobbyists are not. The statute covers only direct attempts to influence certain government decisions. Thus, lobbyists have to register only if there has been some form of direct contact or communication with a person holding public office. The Act aims only at disclosing lobbying efforts; it does not attempt to regulate lobbyists or the manner in which lobbying is conducted.

In addition to the Act, the *Lobbyists Code of Conduct* establishes standards of conduct for all lobbyists communicating with federal public office holders. The Lobbyists

Code forms a counterpart to the obligations that federal officials are required to observe in their interactions with the public and with lobbyists. Canada was the first country to reinforce its lobbyist disclosure rules with a code of conduct. The onus to comply with the Lobbyists Code rests on the Consultant Lobbyist, the In-House (Corporate) lobbyist or the senior officer of the organization doing the lobbying, as the case may be.

The Lobbyists Code begins with a preamble stating its purpose and context. This is followed by a series of principles that, in turn, are followed by specific rules. The principles establish a framework in terms of the goals and objectives to be attained, but they do not establish precise standards. The Lobbyists Code provides detailed requirements for behaviour in certain situations.

The Ethics Counsellor is charged with investigating breaches of the Lobbyists Code. His powers of investigation are triggered where there is an alleged breach of a rule. Where the Ethics Counsellor believes, on reasonable grounds, that a breach of the Lobbyists Code has occurred, he must investigate and prepare a report for Parliament. The Act does not prescribe penalties for breach of the Lobbyists Code; neither does it specify how Parliament is to respond to a reported breach of the Lobbyists Code.

Responsibility for administration of the information disclosure provisions of the Act and maintenance of the public registry is assigned to the Registrar, designated by the Registrar General of Canada (Minister of Industry). The Registrar heads the Lobbyists Registration Branch. The Registrar has no powers to investigate under the Act; matters requiring investigation are turned over to the RCMP. Branch staff examines all forms submitted for completeness and clarity. Inconsistencies or obvious omissions are communicated to the lobbyist for correction or for supplementary information. The Registrar may verify and demand clarification of information submitted by lobbyists. The Act also authorizes the Registrar to issue advisory opinions and interpretation bulletins in order to provide greater certainty regarding the registration provisions. The Act sets out penalties for non-compliance or for submitting false or misleading information. There is a two-year statutory limitation period for enforcement proceedings commenced by way of summary conviction. More serious violations are punishable on indictment, for which there is no limitation period.

To give lobbyists an efficient system for registering and to give the public broad access to the information on lobbyists, both electronic registration, as well as access to data through the Industry Canada server, are free of charge.

## 4. Issues for Discussion

Committee hearings took place between March and May of 2001. Many issues emerged from the discussion, touching on many aspects of the public policy-making

process. The Committee approached the hearings with an open mind, As well, prior to the hearings, several issues had been suggested to the Committee for its review:

- Whether the current *quantitative* guideline, which requires registration when lobbying is 20% or more of an employee's duties, should also include a qualitative sense; that is, should registration also be required where the lobbying would have an important effect or impact on the attainment by a company of its goals or objectives?
- Confidentiality and conflict of interest: Can a firm provide advisory services to a government department while simultaneously representing a private sector client with interests in that same department?
- The advisability of applying the In-House (Organization) approach to registering In-House (Corporate) lobbyists. Currently, the Act distinguishes between commercial "corporations," and "organizations," which include associations, chambers of commerce, trade unions, charitable societies, coalitions, etc. The filing requirements are substantially different between the two: the triggering element for either In-House (Corporate) or In-House (Organization) lobbyists is the same i.e. a "significant part" of the duties (defined as 20%). In-House (Corporate) lobbyists are individually responsible to register if 20% or more of their time is spent in lobbying activities. As a result, there may be several filings for a particular corporation, or none (i.e. if no employee spends more than 20% of his time lobbying). By contrast, In-House (Organization) lobbyist registration is triggered if the aggregated lobbying activity that the organization undertakes equals 20% of one employee's time. The result is a comprehensive filing setting out overall objectives of the organization along with a listing of all employees engaged in lobbying, no matter how much time is involved. The question for the Committee's consideration is whether it would be advisable to apply the In-House (Organization) approach to In-House (Corporate) lobbyists.
- Another area of inquiry related to Consultant Lobbyists. Currently, the LRA requires that a Consultant Lobbyist advise the registrar within 30 days of any changes to a filing, including the termination of an undertaking. This is sometimes overlooked. The Minister asked the Committee to consider the advisability of amending the Act by adding a provision specifically requiring Consultant Lobbyists reconfirm their filing annually (or every six months) in order to ensure that registry information is timely and accurate.
- Another issue to which the Committee was asked to direct its focus is the enforcement provisions, specifically the adequacy of the two-year limitation for prosecuting violations of the Act. The Minister, in his letter to the Committee, expressed "no reason to believe this period creates a difficulty but it would be timely to take advantage" of the Committee's review to consider the issue, as well as other aspects of enforcement.

The Committee wishes to extend its sincere thanks to the many witnesses who came forward to contribute their thoughts to our study.

# CHAPTER 1
# THE REGISTRY — COMPLIANCE AND ENFORCEMENT

> We have had very good, excellent compliance with the Act. People do register. [Diane Champagne-Paul 19:09:25]

> There is considerable anecdotal evidence that many lobbyists simply decline to register. [Aaron Freeman 8:15:45].

> We believe that most active Consultant Lobbyists, In-House (Corporate) lobbyists, and In-House (Organization) lobbyists representing business are indeed registered in compliance with the Act. The same cannot be said however of paid lobbyists representing organizations outside the business sector.... [Jayson Myers 7:9:10]

The relationship between compliance and enforcement is clear: simply put, the enforcement mechanisms in the LRA aim at ensuring compliance by lobbyists. The two concepts are, in a sense, inversely related; if compliance is a problem, an argument exists to strengthen enforcement mechanisms. Where compliance rates are good, the suggestion is that enforcement mechanisms are adequate.

## 1. Compliance and Enforcement

According to the Registrar of Lobbyists, as of March 16, 2001, there were 785 registered Consultant Lobbyists, 301 registered In-House (Corporate) lobbyists and 364 registered senior paid officers for non-profit organizations and interest groups i.e. In-House (Organization) lobbyists. In large measure, the high rates of compliance are attributable to the ease of access to the system:

> One very important development has been our ability to use the Internet to ensure transparency as well as administrative efficiency. Today, 98% of registrations are filed electronically. Internet access using the *Strategis Website*, Industry Canada's gateway to the Internet, not only enables lobbyists to file their registration forms on-line, without charge, it also renders the registry completely available to the Canadian public on a 24-hour, seven-days-a-week basis, thus enabling anyone to conduct searches to retrieve information on lobbyists. [Diane Champagne-Paul 5:16:25]

There is every indication that the registry is a very-frequently used resource:

> ...For the period beginning with the 1st of April 2000 to March 11, 2001, there have been 30,033 visits to the Lobbyists' website with about 167,496 pages being accessed by the users during the same period, quite an impressive number for what may be called a small program. [Diane Champagne-Paul 5:16:25]

The accomplishments of the registry are even more impressive when one considers the size of its budget:

> The use of the Internet has also proven to be a very efficient use of limited available resources as it enables the Lobbyists Registration Branch to operate with the use of only two individuals on an annual budget of less than $200,000. [Diane Champagne-Paul 5:16:25]

One witness, Democracy Watch, did not agree that the registry was effective, and told the Committee that "there is considerable anecdotal evidence that many lobbyists simply decline to register." [Aaron Freeman 8:15:45]. However, Democracy Watch provided no evidence to the Committee in support of this contentious assertion, and the fact remains that "anecdote" — even in its plural form — cannot be considered "evidence."

Moreover, it is not clear from the anecdotal "evidence" if it is only certain types of lobbyists who fail to register, or all lobbyists across the board; or, for that matter, whether the failure is the result of ignorance of the law or malfeasance. Of course, if the statement was meant to refer to paid lobbyists for non-governmental organizations (NGOs), it might be said to find some support in a study conducted and reported by the Association of Canadian Manufacturers and Exporters (CME). As Jayson Myers explained:

> We believe that most active Consultant Lobbyists, In-House (Corporate) lobbyists, and In-House (Organization) lobbyists representing business are indeed registered in compliance with the act. The same cannot be said however of paid lobbyists representing organizations outside the business sector.... [Jayson Myers 7:9:10]

In support of his assertion, Mr. Myers referred to the results of a study conducted by his organization, which measured registration compliance rates during discussions of three issues in which the CME had been involved over the previous two years: the World Trade Organization; the development of the Export Development Corporation's disclosure standards and requirements; and climate change and the national negotiations on Canada's participation in the Kyoto Protocol. The CME's study found that, of the 36 Consultant Lobbyists representing business associations, 34 were registered; of 14 In-House (Corporate) lobbyists, all 14 were registered; of 28 non-governmental lobbyists involved in the consultations, only three were "properly registered."

The Committee did not itself review the CME's study and therefore cannot assess its conclusions. The reported conclusions though, even if true, do not necessarily indicate malfeasance. In many cases, it may be that the failure results from honest ignorance or confusion. In at least some cases, the problem may stem from limited resources or expertise, or even as a result of being outside the mainstream, isolated from the urban community of lobbyists:

> Now it sometimes occurs maybe when you're going out of the metropolitan areas that perhaps you have people who may not be as familiar as to the obligations under the act. That's why we follow up with these telephone calls, advise them and then that usually will result in a registration. [Diane Champagne-Paul 19:09:30]

This approach, which relies on industry participants to report possible breaches, did not meet with the approval of all witnesses. John Chenier, Editor of the *Lobby Monitor*:

> I refer you to the testimony of the lobbyist Registrar before this Committee.... According to her testimony, those who choose not to register but whose activities, through the vigilance of public servants, are brought to her attention need only profess their ignorance to the Registrar and belatedly submit a registration to escape sanctions. [John Chenier 14:15:40]

Of course, one cannot infer malfeasance from every failure to register, since ignorance of the law might just as likely be the cause; and, in our system of justice, defendants are entitled to the benefit of reasonable doubt. Still, even breaches of the Act made in good faith will, if left unaddressed, erode its effectiveness; the Committee is of the view, however, that ignorance of the law is not best cured by stronger enforcement, but rather through public education. The point was well-expressed by Brian Grainger, a long-time consultant on business ethics:

> The Americans have proven to us that you can litigate the world and still have a mess. We haven't gained anything from going in that direction but on the other hand...transparency, accountability, are important. I'm suggesting, and many people are suggesting today, that we're going to have to depend and rely on...the word integrity, the professionalism, of individuals called to serve....Where we rely completely on rule based approaches and not value based approaches...we're going to have a difficult time. [Brian Grainger 8:16:15]

In conclusion, although it appears to be the case that the registration requirements of the Act are, for the most part, being complied with, the Committee is of the view that the question of compliance would benefit from further study and, accordingly:

**Recommendation 1:**

**The Committee recommends that the Government undertake a study to determine rates of compliance under the Act and the reasons for non-compliance where it exists.**

### *(a) The Role of the Ethics Counsellor*

The Ethics Counsellor is responsible for investigating possible violations of the Lobbyists Code of Conduct. In this capacity, he reports to the Minister of Industry (and accordingly, to the Committee). It was in this capacity that the Ethics Counsellor appeared to talk about his role of enforcing the Lobbyists Code.

The Ethics Counsellor derives his authority under the LRA from a Governor in Council appointment, made under section 10.1 of the LRA. The section permits the Governor in Council to "designate any person as Ethics Counsellor for the purposes of this Act." The exact instrument that gives the Ethics Counsellor his duties under the LRA is Order in Council (P.C. 1996-266, February 26, 1996):

> His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Prime Minister, pursuant to section 10.1 of the *Lobbyists Registration Act*, is pleased hereby to designate Mr. Howard R. Wilson, of Ottawa, Ontario, as the Ethics Counsellor.

In addition to being appointed under the LRA for the purposes of the Act, the Ethics Counsellor also derives his powers to investigate breaches of the Lobbyists Code. The 1995 amendments that created the office of the Ethics Counsellor also gave him, appropriately, the mandate to draft a *Lobbyists Code of Conduct*. The Ethics Counsellor introduced the Code in March 1997.

By contrast, the Ethics Counsellor derives his mandate under the Conflict of Interest Code from section 5(1) of the Code:

> Under the general direction of the Clerk of the Privy Council, the Ethics Counsellor is charged with the administration of this Code and the application of the conflict of interest compliance measures set out in this Part.

The Ethics Counsellor's appearance before the Committee to talk about his role under the LRA led to some debate concerning the scope of our study. Some members expressed the view that it was proper, on the occasion of the Ethics Counsellor's attendance, to have him answer questions about the Prime Minister. The majority of members were of the view that the Ethics Counsellor's appearance clearly related to the application of the LRA and Lobbyists Code, not the Conflict of Interest Code. The matter appeared to be resolved when the Committee and the Ethics Counsellor agreed that he would devote the first hour of his appearance to answering questions about the Prime Minister .

While the Committee's mandate in the current study derives from the LRA, we did not view ourselves as being strictly confined to matters directly related to it; in fact, there emerged from the evidence a broad range of issues, some very directly related to the Act, and others bearing only a very tenuous connection to it. For example, discussion frequently returned to such issues as the "cooling off period" for former public office holders, or the reform of campaign financing. While the Committee heard the evidence on these subjects with great interest, we are aware that not all discussions were of direct relevance to our study. More fundamentally, though, this illustrates that the scope of our study was not always clear.

Where this became most evident was in our discussion about the Ethics Counsellor. The Committee is of the view that the investigative powers of the Ethics Counsellor, as well as his appointment for the purposes of the LRA are clearly subjects within the bounds of the study and, indeed, evidence was heard on them. For example, the Committee addressed the question of whether the Ethics Counsellor should be involved in the enforcement of the Lobbyists Code, or whether this task might not be better assigned to another public servant. At the same time, the Committee recognizes that certain aspects of the Ethics Counsellor's relationship fall outside the scope of our study; for example, the Ethics Counsellor's appointment or his conduct of investigations under the Conflict of Interest Code are matters that, while certainly of interest to members of the opposition and to some Canadians, cannot be said to form part of the Committee's mandate.

In retrospect, it appears that the controversy over the scope of the Committee's mandate would not have arisen but for the fact that the Ethics Counsellor holds two jobs, with two very different reporting relationships. In his role as the investigator under the Lobbyists Code he reports to the Minister of Industry (and to the Committee) on violations of it. In his other role as Ethics Counsellor, he advises on possible violations of the Conflict of Interest Code. The confusion is exacerbated by the fact that the Ethics Counsellor's two tasks, while quite different in nature, go under the same title i.e. the Ethics Counsellor. But this is merely a question of title, and that could be easily rectified simply by giving the Ethics Counsellor (or some other public servant) a different title, such as, for example, the Lobbyists Registration Counsellor.

But, while the 1995 amendments gave the Ethics Counsellor a mandate to draft the *Lobbyists Code of Conduct*, does this require his continued involvement as investigator under the Code? There is no clear policy reason for having the Ethics Counsellor do both jobs, and in fact, it appears to contribute to some confusion over his roles and reporting relationships.

At the time the Act was amended, it appears that it was the intention of Parliament that the Ethics Counsellor's powers of investigation, being quite similar to those of a federal court judge, should most appropriately be exercised by a senior civil servant:

> In 1995...the first charge that was given me was to, in effect, develop a code. But it was very much to be a code. I did so after extensive consultation and that is now part of the overall scheme. It was also felt, however, that there should be very strong investigatory powers and those were provided to me... [Howard Wilson 5:17:15]

The Ethics Counsellor, as the person charged with drafting the Lobbyists Code, seemed like the logical person to investigate and report on violations of it. This does not appear to have been done out of administrative necessity, but out of administrative convenience. In retrospect, it is questionable whether giving the power to the Ethics

Counsellor was sound policy. Lobbying is the concern of all Members of Parliament, not merely that of the Prime Minister, his Cabinet and the members of the governing party. Might the Lobbyists' Code not be more appropriately the responsibility of an official who reports to Parliament? Witnesses were virtually unanimous in supporting this idea. The Committee endorses this proposal; however, it is important to emphasize that this recommendation does not foreclose the prerogative of the Prime Minister to appoint an Ethics Counsellor to advise his government. In fact, any party is free to do the same.

Removing the Ethics Counsellor from the enforcement of the LRA would have two benefits: it would eliminate the confusion arising from the dual reporting relationship; and it would free up the Ethics Counsellor to devote his attentions exclusively to his mandate under the Conflict of Interest Code. Of course, the way the system has evolved, there exists considerable administrative interdependence between the Office of the Registrar and the Office of the Ethics Counsellor. But it is not clear that there is any obvious advantage to this arrangement; and, in fact, as the hearings demonstrated, it may lead to considerable misconception about the Ethics Counsellor's role in the LRA system. This ambiguity could be resolved by the creation of a new office for the investigation of breaches of the Lobbyist's Code.

Accordingly, for the reasons set out above:

**Recommendation 2:**

**The Committee recommends that the Act be amended to create a new office, which shall have the exclusive responsibility of investigating and reporting to Parliament on alleged violations of the *Lobbyists Code of Conduct.***

### *(b) Problems of Interpretation*

Currently, the Act applies to every individual who for payment on behalf of a client undertakes to communicate in an attempt to influence public decision making. As the Ethics Counsellor explains, this has led to enforcement difficulties:

> We thought the operative word was "communicate"...that you were getting paid, that you had a client and that you were speaking to a public office holder about changing a bill, making a regulation. The Department of Justice prosecutors have said that the operative words on this are "an attempt to influence" and the test that they believe has to be applied...is not "communicate" but "communicate in an attempt to influence" [Howard Wilson 5:16:30]

The effect of this different interpretation is considerable. Under the test as normally interpreted, if a person, for payment, communicates with a public office holder to discuss government business (i.e. legislation or awarding contracts) that person is required to

register. This was likely the interpretation Parliament intended, given its consistency with the *Criminal Code*. However, the use of the term "in an attempt to influence" gives rise to interpretive problems. As Irving Miller, Senior Counsel, Commercial Law Division, Department of Justice, explained:

> By removing the words "attempt to influence" you would have a much easier time of gathering the evidence to prosecute an offence, that's quite clear, because the communication is something that you could probably establish quite simply. An attempt to influence... requires much more subtle evidence and that's been the problem. [Irving Miller 19:09:15]

Mr. Miller also noted, however, that the solution was not as simple as dropping the troublesome phrase:

> If you... drop those words and just focus on communication then you do throw a very wide net. In the drafting of that provision you may have to make some exceptions that are not already in the Act because not every communication, you know, should be caught. Inquiries after the status of things, for example, may not warrant that and other sorts of examples. So we'd have to look at everything carefully to see what should be excepted from that. [Irving Miller 19:09:15]

The Ethics Counsellor referred to other jurisdictions, such as the United States, where different language is used, such as "communicate with a public office holder with respect to or in regard to" legislation and the awarding of contracts.

Mr. Miller also reported that several options have been, or are being considered by, the department. One option would move the offence to the system of civil regulatory or administrative offences:

> ...Those are options that have been considered and are still...being considered. They entail some other difficulties...if you decriminalized it, you would lower the standard of proof...from "beyond a reasonable doubt" to the "balance of probabilities".... [But] if you left the words "in an attempt to influence", you still would have some difficulty even then in establishing that even on a balance of probability. So you probably wouldn't remove that problem completely, you would maybe help achieve it, but you wouldn't remove it completely. [Irving Miller 19:09:20]

Another alternative would be to adopt an administrative penalty-type mechanism, which has apparently been done in other federal statutes. However, this approach also has its drawbacks:

> If you adopt that sort of a mechanism, you then have to put in place a tribunal to hear appeals from it, because what will happen then is there will be an administrative penalty that will be imposed and then the person will have to be given the right to appeal that if they choose not to plead guilty. That would mean that they would have to go to a tribunal which you would have to establish under the Act and so on. So it becomes a little more involved. Rather than using the court system that

we have, you would have an extra requirement to establish a particular tribunal for that purpose. [Irving Miller 19:09:20]

A third option would use the *Contraventions Act*, an existing federal law that provides for an administrative-type penalty and which is administered using existing courts of the provinces, known as contravention courts. Being designated as a "contravention" decriminalizes an offence. The person is given the option of pleading guilty and paying a fine, pleading guilty and making representations or requesting a trial. However, only seven or eight provinces have signed on to the administration of the contraventions courts. Moreover, it is questionable whether the penalty limits under the current Contraventions Act are sufficient to encourage compliance.

Based on the evidence presented, the Committee concurs that the enforcement issue appears to be genuine; however, it does not have sufficient information to be able to assess fully the legislative alternatives available. Accordingly:

**Recommendation 3:**

**The Committee recommends that the Registrar of Lobbyists, the Office of the Ethics Counsellor and the Department of Justice undertake further consultations with a view to determining the most appropriate legislative response to the enforcement issues arising from the use of the phrase "in an attempt to influence" in the Act.**

### *(c) Two-Year Limitation on Summary Conviction Proceedings*

Under the current Act, anyone who makes a knowingly false or misleading statement in a return is guilty of an offence. The offence may be prosecuted either by way of summary conviction (subject to a fine of up to $25,000 and imprisonment of up to six months) or by way of indictment (subject to a fine of up to $100,000 and imprisonment of up to two years). The two-year limitation applies only when the crown proceeds by way of summary conviction. There is no limitation if the Crown proceeds by way of indictment. The traditional limitation for summary conviction offences (for example, under the *Criminal Code*) is six months; however, the LRA provides a considerably longer two-year period. The Committee is aware of a growing trend towards lengthening limitation periods and increasing penalties available under summary conviction proceedings, with the aim of increasing prosecutors' flexibility; in some cases, the lapsing of the short six-month limitation period on summary proceedings may force prosecutors to proceed either by way of indictment or not at all. Indictment proceedings, however, are traditionally reserved for more serious offences, since they entitle the accused to a jury trial and preliminary inquiry. As well, because indictable offences carry more serious consequences, it may be more difficult to secure a conviction.

No clear consensus emerged as to the appropriateness of the two-year limitation: some witnesses expressed the view that it was adequate; others felt that if increasing the limitation period would improve compliance and enforcement then it would be justified; still others expressed concern that the two-year period could lapse before a violation is discovered:

> If you look at the wording, it says charges may be laid "not later than two years after the time when the subject-matter of the proceedings arose".... There can be a huge gap between the time something occurs and the time we become aware of it. [Duff Conacher 8:15:50]

The adequacy of the limitation period cannot be evaluated theoretically, but rather must be evaluated having regard to operation of the system in practice. Have there been cases where a prosecution has been abandoned owing to the lapse of the limitation? The Registrar in her evidence did not provide the Committee with any instance of such an occurrence. In practice, then, it is not obviously the case that the two-year limitation period has proven to be inadequate. Theoretically, however, the situation could be different: what would happen if two years passed before the breach came to light? As a first response, of course, the Crown would have the option of proceeding by way of indictment (if the offence was sufficiently serious); but what about minor breaches, for which summary conviction is the only reasonable means of proceeding? How does it come to the Registrar's attention that a person has failed to register? How long does it take for this information to surface? Since a lobbyist only "shows up on the radar" by registering, how does the Registrar determine whether a lobbyist is actually registered? The Registrar responds:

> ...The registry...is completely... in the public domain and it's accessible by all Canadians, or anybody for that matter.... Anybody who gets wind that maybe somebody is lobbying on an issue, they can go to that registry and see if this individual is appropriately registered....[Diane Champagne-Paul 5:17:10]

The Registrar explains that unregistered lobbying rarely occurs, for the simple reason that the practice is usually an open one:

> Whenever there's lobbying happening on one side, be reassured that there's lobbying that'll be counterbalancing on the various sides or facets of the issue. [Diane Champagne-Paul 19:09:25]

The system therefore relies on industry participants to report, a process which is facilitated by the open availability of the registry on the Internet:

> ...As Registrar, every now and then I will get calls, be they from bureaucrats or even private sector members, who will ask about a specific case. They will ask, "Well, is this individual registered or not registered?" We do the search, and they will probably give us the facts. On the basis of that information, I'll make a query. I'll pick

> up the phone and I'll call the individual. I'll ascertain what the facts are, and then two outcomes will come out of that. Either the activities in question are not registrable under the Act or they were not aware. Then we make them aware. We provide them with a package and information, and that will result in a registration. [Diane Champagne-Paul 5:17:10]

> ...Because of the accessibility of the Registry, if somebody goes to it, there's an issue and they know it's very high profile, they will go to the registry. They see somebody's not registered. They know that this individual has been involved. There will either be a newspaper article, the media will pick up on it. We get a telephone call... [Diane Champagne-Paul 19:09:25]

In some cases, the Registrar reports, her investigation reveals that the activity reported is not a registrable activity; as such, the reported "breach" is not a breach at all:

> First of all, I have to determine whether this is actually within the scope of the act. Now, because a lot of times some people will think that perhaps that an activity really is a lobbying activity when in fact it is not. So I will follow up. I will make a phone call. I will determine and I will try a phone call to the individual in question or other individuals who are relevant to the issue and determine what are the facts. From then, I can determine whether it is within the scope or not. [Diane Champagne-Paul 19:09:25]

Where the reported activities fall within the scope of the Act:

> ...The individuals are informed and advised that there is this registration requirement under the act. Now on the whole, in the metropolitan areas, we have experienced...very good, excellent compliance with the Act. People do register. [Diane Champagne-Paul 19:09:25]

The Ethics Counsellor was of the view that the registry system has cleared up much of the mystery which used to surround the system:

> ...A couple of years ago when Onex made its bid for Air Canada there was intense interest on exactly who was hiring which lobbyists. Air Canada was hiring lobbyists, Canadian was hiring.... There was no doubt several others.... My office received exactly two telephone calls...because everything was available on the Internet. Now I think that changes the mystery of the debate. There was no mystery about who was being hired to make representations on behalf of which corporate interest. [Howard Wilson 5:16:40]

The Canadian Bar Association, in its written brief to the Committee, expressed its view:

> ...Violations sufficient to warrant proceedings by way of indictment are properly subject to prosecution even later than two years after the offence. Violations which do not justify such prosecution, however, are in all likelihood not serious enough to warrant investigation and prosecution after two years have gone by. [CBA Brief].

Owing to the openness created by the registry, it appears that for the most part the likelihood is that the Registrar will learn of possible breaches of the Act in a timely fashion, and it does not appear that the two-year limitation has adversely affected the ability of the Crown to proceed with commencing summary conviction proceedings. Accordingly, for this and other reasons set out above:

**Recommendation 4:**

**The Committee is of the view that the current two-year limitation period for the commencement of summary conviction proceedings under the Act is adequate and therefore does not recommend any change to the Act in this regard.**

# CHAPTER 2
# THE LOBBYISTS REGISTRY — REGISTERING AND UPDATING

The Committee considered several matters in relation to the filing requirements of the LRA.

## 1. An "Organization" Approach to "Corporate" Lobbyists

The Act distinguishes between "organizations" e.g. chambers of commerce, associations and trade unions, etc., and "corporations." The different entities have different registration requirements. Currently, the senior officer of an organization must register as an In-House (Organization) lobbyist if the sum total of lobbying time for all employees is equal to 20% of one employee (i.e. one day per work week). The senior officer must list all employees engaged in lobby activity, no matter how much time they spend lobbying. The current filing requirement for In-House (Corporate) lobbyists specifies that every individual must register who devotes a "significant part" of their duties (defined as 20% of their time) to lobbying.

The Committee was asked to study the advisability of applying the "organization" standard to "corporation" lobbyists. Jayson Myers of the CME expressed the views of that association:

> Should corporations be required to register in a similar manner as In-House (Organization) lobbyists? Well, some companies may benefit from this, simply being able to list employees engaged in lobbying activities, but for others, particularly large companies that employ a number of individuals who may be engaged in lobbying activities, this requirement would impose tremendous administrative costs without any improvement in transparency. [Jayson Myers 07:09:20]

CME's recommendation was that, if a change was being considered, then the requirement to register in a similar way to In-House (Organization) lobbyists should be optional.

Concerns were also expressed by Ms. Gervais of Bell Canada:

> The possibility that the In-House (Organization) standard might be extended to cover In-House (Corporate) lobbyists does concern us. Simply put, we are concerned that the change will increase the administrative burden on customers with no discernible benefit to the public. [Linda Gervais 15:09:10]

John Chenier, Editor of the *Lobby Monitor*, also opposed the change:

> Establishing the same reporting rules as organizational lobbyists for corporations would be a mistake. Organizations, typically associations, are smaller, more centralized and aware of who is charged with government relations responsibilities. Corporations, on the other hand, are larger, more geographically dispersed, more heterogeneous and do not have reporting relationships and structures in place to ensure that all lobbying activity could, or would be, funnelled through a single channel. [John Chenier 14:15:40]

Notably, not a single witness appearing before the Committee endorsed the idea of applying the In-House (Organization) approach to In-House (Corporate) lobbyists. Accordingly:

**Recommendation 5:**

**Owing to the lack of support for the proposition among witnesses appearing before it, the Committee does not recommend that the Act be amended to apply an In-House (Organization) registration approach to In-House (Corporate) lobbyists.**

## 2. "Qualitative" Registration

Should the registration requirement be changed to encompass employees whose lobbying activity may be less than 20% of time worked, but whose lobbying efforts may have an important impact on the goals and objectives of the corporation? Witnesses raised compelling objections to this suggestion:

> ...One of the important safeguards of the rights of individual Canadians to communicate with public officials is the definition of a lobbyist as an individual paid to influence public policy on behalf of an employer, or a client. Changing the definition of a corporate lobbyist along the lines suggested would create significant interpretive problems. First of all, it would make it difficult for individuals to represent their legitimate interests before government, or more difficult and, in the end, probably wouldn't lead to any big improvement in the transparency of the way the Act operates. [Jayson Myers 7:09:15]

The Committee is mindful of the interpretive problems such a change would raise: for example, how would the "importance" of the lobbying campaign be assessed? Who would decide whether the objective of a particular lobbying effort is "important"? Might it not be argued that all lobbying efforts are important, otherwise why would the company undertake them? It is not even clear that guidelines could be drafted to assist in determining what is, and what is not, "important" to the client. How would the standard be enforced? Would the Registrar be required to order production of the client's confidential memoranda or other business documents in order to determine the importance or impact

of a given lobbying effort? Could the registrant be prosecuted for concluding, mistakenly but in good faith, that the effort wasn't sufficiently "important" to declare?

Given the Committee's concerns about the uncertainty inherent in such an approach, we are of the view that it would not be feasible to amend the Act in order to require lobbyists to indicate the relative importance of a given lobbying campaign (a "qualitative" approach) and, accordingly:

**Recommendation 6:**

**Owing to the considerable conceptual difficulties presented by the proposal, the Committee does not recommend that the Act be amended to create a so-called "qualitative" approach to registering lobbying activities.**

### 3. Closing Loopholes

Several witnesses recommended the closure of what they considered a significant "loophole" in the Act. Section 4(2)(*c*) states that the Act does not apply to "any oral or written communication made to a public office holder...in direct response to a written request from a public office holder, for advice or comment..."

It is not clear why this exemption exists from the general requirements of the Act, and the Committee noted with concern the potential exploitation of the section to circumvent the Act. As explained by Democracy Watch:

> If you receive a written request to come and meet with an official, you do not have to register.... Everyone receives a confirmation of any meeting they go to and that's all you need and you don't have to register.... Many people could use it to escape registration very easily just by saying, "oh, yes, I'm calling you and we're going to have a meeting. Send me written confirmation." Written confirmation sent. You don't have to register any more that you're lobbying. [Democracy Watch 8:16:35]

The Committee heard similar views from other witnesses:

> The current system, under which paid lobbyists are required to register their lobbying efforts with federal government departments and agencies, should be improved. For instance, lobbyists should be required to register even if they receive a written request by a public official to lobby. Currently this requirement is waived by subsection 4(2) of the act. [Suzette Montreuil 14:15:45]

The Committee heard no justification for the "loophole" which appears to be created by section 4(2)(*c*), which permits a lobbyist to not register when the lobbying contact is initiated by the public office holder. Accordingly, in the absence of any apparent public policy reason for its continuance:

**Recommendation 7:**

**The Committee recommends that section 4(2)(*c*) of the Act be deleted in order to require lobbyists to register even when the lobbying contact was initiated by the public office holder.**

## 4. Anti-Avoidance

One witness also suggested that enforcement of the Act could be improved by the inclusion of a general anti-avoidance provision. As explained by John Chenier:

> Lobbying and ethics rules should include a general anti-avoidance provision to prevent people from exploiting any loopholes. This would be in keeping with the statement contained in the Lobbyists Code of Conduct that lobbyists should conform to not only the letter but also the spirit of the Code. It would also be in keeping with similar provisions in the *Income Tax Act*. [John Chenier 14:15:50]

The Committee agrees that compliance with the letter of the Act may not fulfill the spirit of the Act. For example, a firm of Consultant Lobbyists or a corporation employing a roster of lobbyists could avoid registering by strategically allocating the "actual" lobbying work (i.e. communicating with public office holders) among several lobbyists to ensure that no individual lobbyist reaches the 20% threshold. An anti-avoidance provision would permit a court to determine whether the allocation of work was done for a *bona fide* business purpose or simply to circumvent the Act. In the latter case, the Court could order registration.

The ultimate aim of the Lobbyists Registration Act is to ensure openness and integrity in relations between the government and private sector lobbyists. Maintaining public confidence in the system requires the utmost good faith from registrants. The Committee heard evidence that the lobbying community, generally speaking, treats the Act with considerable gravity and, in fact, tends to register out of an abundance of caution even where the activity, on a strict interpretation of the Act, may not be registrable.

The Committee is aware that the Lobbyists Code of Conduct requires that "lobbyists should conform fully with not only the letter but the spirit of the Lobbyists Code of Conduct as well as all the relevant laws"; moreover, the evidence supports a conclusion that lobbyists are, to a very high degree, complying in good faith with both the registration requirements and the Lobbyists Code. Still, the Committee is of the view that the Lobbyists Registration Act demands more than mere compliance with the letter of the law. Taken together, the Act and Lobbyists Code demand the highest degree of good faith from those subject to it. For these reasons:

**Recommendation 8:**

**The Committee is of the view that the Lobbyists Registration Act is an act of great public importance, and, as such, it demands of registrants the utmost good faith in complying with the spirit of the law, even where doing so may require more than mere compliance with the letter of the law. The Committee recommends that this fundamental principle be emphasized by the inclusion in the Act of a general anti-avoidance provision.**

## 5. Updating filings

> We sometimes have found that people have neglected through innocence to remove their registrations and we could do this electronically on a six-month basis or on a yearly basis; an area to look at. [Howard Wilson 5:16:30]

> ...If you don't sort of tell them to do it, some people seem to get slack about it. [Scott Proudfoot 15:10:40]

Currently, Consultant Lobbyists are obliged to register within 10 days of beginning a piece of registrable work and deregister within 30 days of completing the assignment. The 30-day requirement is set out in section 5(4) of the Act and applies only to Consultant Lobbyists, presumably because they are more likely to represent clients for individual projects of a definite duration. In-House (Organization) and (Corporate) lobbyists are not subject to the 30-day deregistration requirement, although the policy reason for this is not immediately clear. While it may be the case that these latter lobbyists' undertakings are more likely to be indefinite in duration, it cannot be said that this is necessarily the case. Accordingly:

**Recommendation 9:**

**For the purposes of simplifying the current deregistration requirements and promoting greater consistency of application of the Act, the Committee recommends that the same deregistration requirements should apply to all lobbyists.**

In spite of the 30-day requirement, it appears that deregistration is not always accomplished in a timely fashion:

> I've noticed when I've gone through the register from time to time, which is something I do, that in the past some people who have been hired a number of years before continue to list Bell as a client, even though that relationship has been terminated for some time. [Linda Gervais 15:09:15]

But why does this happen? A witness explains:

> ...We do try and deregister as promptly as we can, but the fact of the matter is in the rush of events sometimes you don't. There are also those odd instances where a client has a rush of activities, we'll drop off for a while and then we'll come back, and frankly administratively it's a lot simpler just to stay on the books. So that's one of the reasons why it happens. [Tony Stikeman 12:10:00]

Witnesses generally agreed that keeping registry information up to date is difficult to accomplish within the short time span of 30 days and, as a result, is sometimes neglected. There was no suggestion, however, that this was the result of any shortcoming in the legislation, but rather simply an administrative issue. Witnesses agreed that the best way to address this issue was to have the Registrar provide a reminder to registrants to update their information in the registry. The Registrar agreed that this could be done and would likely achieve the desired result. Accordingly:

**Recommendation 30:**

**The Committee recommends that, in order to ensure that registrants update their filings in a timely fashion, the Registrar of Lobbyists provide an E-mail "update reminder" to all registrants at least 30 days in advance of the date upon which their registrations must be updated.**

However, this still does not address the question of how often filings should be updated. Currently, In-House (Corporate) lobbyists have to update their registrations once a year; In-House (Organization) lobbyists must update their filings every six months. One witness described this as "an unnecessary administrative task":

> So little changes in the course of six months that the public interest is hardly served by such additional transparency. Our...recommendation would be that all three types of lobbyists be required to update their registrations once a year. [Tony Stikeman 12:09:15]

While this suggestion found wide support among witnesses, one member expressed the Committee's concern that, by moving to an annual filing requirement, lobbyists might, in good faith, remain on the registry for up to a year, thereby creating the misleading impression that they represent a client long after the undertaking has ended. In fact, a lobbyist could be representing a client with totally opposite interests. John Scott responded to this concern:

> I would hope that anyone who would be phoning your office would indicate what the reason is for the meeting and what the issue might be, so that it would make it easier for you rather than checking in on the registry. [John Scott 12:09:55]

While the Committee concurs that a lobbyist approaching a Member of Parliament would be quite likely to identify his client (and, in fact, the lobbyist is required to do so by the Lobbyists Code of Conduct), that is not really the issue: Members are not concerned so much about who the lobbyist is currently representing, but rather about who the lobbyist is no longer representing, and this is not the sort of information that a lobbyist would be likely to reveal in the course of making representations to a Member of Parliament or other public office holder. Confusion could arise when the public office holder, in order to be better informed, consults the registry to learn more about lobbyists and their clients. It would, of course, be very reasonable to assume that the lobbyist represents the clients listed in the registry; in fact, it would suggest that exact conclusion.

Still, while tardiness in deregistering could lead to confusion, it is not immediately clear whether any genuine harm would result to the public interest. It might equally be argued that there is considerable advantage for the public office holder in having a list of the clients whom the lobbyist has represented over the preceding year, and the issues that the lobbyist has addressed.

Moreover, there are at least two fairly simple alternatives available to address the possibility of confusion arising from clients' identities being left on the registry after the completion of an undertaking or termination of a client relationship: the first option would be simply to leave it to the public office holder to ask the lobbyist if he is still representing all the clients he has listed on the registry. Greater certainty could also be achieved by having an appropriately-worded disclaimer set out clearly on the registry Web site stating that some client listings may no longer be active and, accordingly, persons are encouraged to ask the individual lobbyists who they are, and who they are no longer, representing.

After the close of Committee hearings, Government Relations Institute of Canada (GRIC) submitted to the Clerk of the Committee a supplementary brief that suggested an alternative method of addressing enforcement of the 30-day deregistration period in section 5(4):

> The current requirement causing Consultant Lobbyists to de-register after 30 days of completing an undertaking could be removed from the Act and inserted into the Lobbyists Code of Conduct as a guideline or best practice.

This change is said to reflect the business practices of Consultant Lobbyists, entering into, withdrawing from, and then re-entering client relationships. Removing the strict 30-day requirement would permit lobbyists a little time to determine with certainty whether the undertaking has, in fact, ended. GRIC emphasized the point that the Lobbyists Code of Conduct requires lobbyists to disclose the identity of the person or organization on whose behalf the representation is made, as well as the reasons for the approach. "In other words," GRIC concludes: "Parliamentarians and government officials would be no less knowledgeable about the nature of the lobbyists' activities."

**Recommendation 11:**

**In order to ensure that information in the lobbyists registry is kept up to date, the Committee recommends that all lobbyists should be required to update their filings semi-annually; however, the 30-day deregistration requirement currently set out in section 5(4) of the Act should be removed from the Act to the Lobbyists Code in order to remove it from the sanctions prescribed by the Act for failing to deregister within the 30-day time frame currently prescribed.**

The Committee is mindful, however, that this will likely result in registrations being left on the registry for up to six months. For that reason:

**Recommendation 12:**

**The Committee also recommends that the Registrar draft a notice, to be displayed clearly on the lobbyists registry Web site, to the effect that because lobbyists are required to update their filings semi-annually, certain client relationships may no longer be active; and accordingly, persons are encouraged to verify with the lobbyist which of the lobbyists' current client listings remain active.**

**Recommendation 13:**

**For greater certainty, the Committee recommends that the 30-day period should be removed from the Act *only* insofar as it applies to the obligation to deregister. Because timely updating of client information is important, the Committee recommends that provisions that require the lobbyist to provide notification within 30 days of any changes to existing filings should remain in the Act.**

## 6. Penalties

The Act prescribes two penalties: under section 14(1), a person who breaches any provision of the Act is liable on summary conviction for a fine of up to $25,000. This section could apply even where the failure to comply was the result of honest inadvertence. Section 14(2) deals with a false or misleading statement knowingly made by an individual. Under this section, the Crown may proceed either by way of summary conviction (subject to the two-year limitation) or indictment (in which case no limitation applies). Summary proceedings may lead to terms of imprisonment of up to six months and a fine of up to $25,000. A conviction by indictment may lead to a period of incarceration of up to two years and a fine of up to $100,000.

Some witnesses expressed concern over the fact that the penalties under section 14 apply equally to the failure to register and the failure to deregister:

> We have a practical concern about that, in that the sanction that applies with respect to failure to deregister is the same as failure to register or misrepresenting facts. In reality the failure to deregister is not causing the public interest any harm at all.... [John Scott 12: 09:20]

For reasons set out above, the Committee agrees in principle that the failure to deregister in a timely fashion is unlikely to have consequences as serious as the failure to register. However, it is questionable whether section 14 is really in need of amendment. That section prescribes the maximum penalties that may be levied, not the minimum. Moreover, the failure to comply with the Act does not automatically lead to charges being laid: the Crown may choose not to proceed with charges if circumstances warrant. And, even where the Crown secures a conviction, the Court will have broad discretion to determine the appropriate penalty within the limits prescribed by section 14 having regard to all the circumstances of the case. If, for example, the failure is the result of honest inadvertence, then it may be dealt with quite simply by a phone call or E-mail reminder from the Registrar, without even requiring the involvement of law enforcement authorities or the judiciary. Or if charges are laid, the Crown may seek — or the Court may hand down — a very light penalty, proportionate to the nature of the offence.

The seriousness of a given breach of the Act is not something that can be determined in the abstract; rather, it must be addressed on a case-by-case basis, a task to which Canadian courts are imminently suited. Prescribing different penalties for offences that might be, in practice, quite similar would be more likely to exacerbate rather than mitigate uncertainty in the application of the penalty provisions. It is certainly foreseeable that an attempt to define penalties too rigidly could "tie the hands" of prosecutors and the judiciary. For these reasons:

**Recommendation 14:**

**The Committee is satisfied that the current penalty regime prescribed by the Act is appropriate and does not recommend any changes in this regard.**

# CHAPTER 3
# DISCLOSURE AND TRANSPARENCY

Most witnesses expressed the view that the current disclosure requirements of the Act are sufficient and represent a good balancing of the fundamental principles. A significant number, however, did suggest that the system could benefit from increased disclosure. However, there was little consensus as to exactly what that disclosure should include.

Interestingly, all three types of lobbyists seemed to feel that their own disclosure rules were sufficient, but should be broadened for other groups. In-house (Organization) lobbyists, represented primarily by Democracy Watch, suggested that transparency would be improved with greater disclosure from Consultant and In-House (Corporate) lobbyists. Consultant and In-House (Corporate) lobbyists, for their part, suggested that what was required was greater disclosure from In-House (Organization) lobbyists:

> These people should be registered. You should know where their money comes from. You should know whether they are funded by government and in any way and by how much. The fact that some of them don't register on the pretext that there's no formal salary structure and they don't get a salary, that they're volunteers, I think is very dangerous. It's a loophole which would permit those of independent means to avoid obligations imposed on taxpayers who work for fees or a regular paycheque. [Peter Clark 15:10:00]

The Committee is mindful of the principle that only that information which is material to the objective of the Act, that is to say, information required to maintain effective transparency with respect to activities of paid lobbyists, should be disclosed. Requiring more information because it "might" tell us something runs the risk of overburdening the system by imposing onerous disclosure requirements for information having little real relevance or value in assessing the scope or nature of lobbyists' activities. The Committee is also mindful of the need to protect the confidentiality of commercially sensitive or personal information that is not material to the issue of transparency.

The Ethics Counsellor expressed his view that the information currently required is sufficient:

> ...We've struck a pretty good balance in terms of the information. We get very few complaints that the information on the registry is not sufficient to determine who has been hired and what is the purpose of their representations. I find as a practical matter that there's often an attitude that if some information is useful, then more information is better. I do believe the Committee should be very conscious of any proposition that comes to the table about vastly expanding the amount of

information required, and use the test of the preamble. A case may be made for more information, but my view is that in 1995 the committee did a very good job of restructuring this Act dramatically. That's not to say there's not a case to be made for honing the act, but I don't think we're at the point where we need to contemplate major restructuring. [Howard Wilson 5:16:55]

### 1. Dual Reporting System

...An enormous burden on our public service, which is already anorexic. [Sean Moore 14:16:05]

...In terms of logs, I sift through information all the time, and too much is just the same problem as too little. [John Chenier 14:16:00]

A proposal that received considerable debate was the possibility of creating a dual reporting system that would require, in addition to the existing registration requirement, that persons inside government report their contacts with lobbyists. The idea is not a new one:

This was debated the last time and it had two aspects to it. One was whether or not public-office holders should be required to say to a lobbyist, are you a lobbyist, have you registered? It was felt that... it was an obligation on the part of the lobbyist to do this rather than having public-office holders act as a point of enforcement. [Howard Wilson 5:17:10]

As an alternative, several witnesses supported the concept of a limited dual-disclosure system, one that would require that only certain more senior civil servants be required to report lobbying contacts:

The disclosure...should be tied to decision-making power of the civil servant. So you have to draw a line somewhere and we believe that it's possible to draw a line and you don't have to go down right to the frontline person because that frontline person will be reporting to someone who has decision-making powers. [Duff Conacher 8:16:25]

This approach presents practical difficulties, the most obvious being where do we draw the line? In reality, decisions are more often made institutionally than individually:

If you do target officials who are approached in an effort to influence policies, those in question are rarely senior officials. You need to realize how government works. There are people, often professionals, who put information together and assess the status of the situation. [Pierre Morin 15:09:55]

As well, many witnesses expressed the view that the effect of such a system would be significantly higher compliance costs without necessarily creating any corresponding improvement in transparency:

> We think a requirement such as this would again impose a pretty onerous burden on government officials. It would also be highly impractical, given the nature of Canada's parliamentary system. If the intent of this is to strengthen compliance with the Act, then we believe a requirement on the part of the public servants to ensure that lobbyists are registered in order for a meeting, or any other form of communication, to take place, would be more effective than establishing a dual disclosure system. [Jayson Myers 7:09:15]

While arguments were made both in favour of and against the proposition, the Committee is of the view that creation of a double disclosure system would not be justified. The system would certainly be considerably more costly than at present. Currently, a lobbyist is required to indicate what department he is speaking with and the subject matter of the discussion. Critics assert that this is not enough information, that it does not permit the public to form a true impression of precisely what is going on, of what information is being exchanged, of the policy positions that are being advanced. But this ignores the many other sources from which information is available, including for example Internet Web sites or access to information requests. Hillwatch.com used the example of the GMO food debate to illustrate how the Internet can potentially open the public policy debate:

> The theory behind this is that if you really want to know who's saying what on the issues you're debating, and what issues are being debated inside governments and so on, you really can go to the Internet to find out. If you put them together in an organized fashion and in a meaningful fashion, think of what it gives the public. Think of what it gives you in terms of making your job more meaningful. If you wanted to find out what's going on with GMO foods, you could find all the representations that have been made on GMO foods over the last years, and all the converging and the diverging points of view. [Michael Teeter 15:10:10]

Scott Proudfoot explained how the Internet has forced many organizations to make their policy views public:

> The anti-GMO food activists use the Internet to attack the mainstream corporations. The mainstream corporations, which didn't know what hit them, frankly, all of a sudden found they had to really respond in public and defend their position. If you go to their corporate sites now, or if you go to their association sites, there's a lot of good, reliable information, there's a lot of self-interested information, there's a lot of scientific evidence, and there's a lot of fear-mongering. There's a whole potpourri of information that you can find on the issue. Four or five years ago, you wouldn't have seen any of this information. Now it's all largely publicly accessible. Basically, beyond the Lobbyists Registration Act, we think the Internet is really pushing the whole industry to be a heck of a lot more public and transparent where people can find it. [Scott Proudfoot 15:10:15]

As well, considerable information can often be had from government departments for the asking:

> If I were going to be making a presentation for the Department of Finance, then everyone is aware of that. The media can pick up the phone and contact the department and say, "Mr. Scott is contacting you on a particular issue. May we have some more details?" There are access to information criteria that then kick in, in terms of what should or should not be disclosed depending on what the issue is. The same with Members of Parliament, the same with committees. If...someone from the Department of Finance was appearing here, you could say...: "I understand Mr. Scott contacted your department and can you enlighten us more in terms of what the issues are?" [John Scott 12:09:35]

Another potential source of information, which was alluded to but not explored in detail, is the *Access to Information Act*. For example, a request might be made for all correspondence directed to a department on a particular bill or contract, a list of meetings that were held and with whom, etc. A great deal of information about meetings involving departmental officials might be available by access to information requests, although these requests are generally determined on a case-by-case basis.

The best argument in favour of a dual-registering system is that, theoretically, comparing the information between the two sources would reveal unregistered lobbying contacts. The Committee heard evidence both for and against such a system. The main argument against is that it would increase enormously the amount of information in the registry. This might be justified were it to lead to greater transparency. But determining this question depends on what such a system would reveal: certainly, it would reveal any discrepancies between reports coming from inside and outside the bureaucracy. Some portion of those discrepancies might be deliberate, done with the intent of avoiding detection; however, such discrepancies might just as easily — and perhaps more commonly — result from innocent misinterpretation of the rules.

On balance, the Committee is of the view that the creation of a dual disclosure system would be unlikely to result in real benefit to the public or the industry in terms of increased transparency; at the same time, requiring disclosure of the name of each person (or even only of persons with "decision-making power") contacted would certainly greatly increase the compliance burden and the strain on the registry resources. Moreover, who can say with any certainty where "decision-making power" resides in government? Small procurement contracts, for example, may be awarded without being reviewed "up the ladder" by a senior decision-maker. Determining the "cut-off" would be difficult, perhaps impossible in the complex web of modern government where a single decision may involve many officials or committees working at different levels of the bureaucracy. For all these reasons:

**Recommendation 15:**

**The Committee is of the view that the creation of a dual-disclosure i.e. a system that would require public office holders to report having been contacted by a lobbyist, would result in significantly increased compliance cost with little, if any, improvement in transparency; for that reason, the Committee does not recommend that the Act be amended to create a dual-disclosure system.**

## 2. Identifying Individual Contacts

Another proposal that was discussed would require lobbyists to indicate not only the department, but also the names of the individuals with whom they spoke. The Ethics Counsellor responded:

> This is a proposal that, in all fairness, troubles me.... I'm a strong believer that public servants in this country should be as open as possible to Canadians who want to go and talk to them about their responsibility. Some of these will be lobbyists, who are then required to register, and others will be just average citizens. I think it very important that public servants, in carrying out their responsibilities, be open to consultation, and so on. I think if all senior public servants were required to register just exactly who they were talking to, it would have an unintended consequence, which is that there would be fewer conversations than I think are probably desirable. That's a fear, and I think the committee will want to debate that. [Howard Wilson 5:17:00]

The possible perverse effect of "naming names" was echoed by Linda Gervais:

> I believe that if we had to reveal the names of the people receiving our calls, they might not be so open and might hesitate to call us back because they would have certain concerns. We want an open process. I think the results of such a thing would be the opposite of what we are looking for. I think it would be an incentive for some people to not call us back, to not provide us with information and to not be open...It is human nature. [Linda Gervais 15:09:25]

GRIC made the point that focussing the attention on individuals within the bureaucracy misses the point of what the Act aims at:

> ...Let's deal with what the lobbyists are all about, let's not focus on what the individual public servants are doing in terms of various levels of activity on the file. ...The issue isn't one of cost but the issue is one of let's deal with the situation and the project and the file that is engaging our clients [Tony Stikeman 12:09:35]

These sentiments were supported by John Scott:

> ...Getting into filing every single name of every single person that we might meet with in government, administratively is a problem and I think it is adequately covered under the current situation. [John Scott 12:09:35]

There appears to exist among the public an impression that the goal of lobbying is to aim high and, ultimately, to get that elusive "meeting with the Minister." But this appears to be too simple a picture. What is perhaps more important to a lobbyist is to get the attention of the people who advise the Minister, even down to the individual policy analyst who prepares internal memoranda for purposes of policy discussion. But this raises the concern of what would happen if a trusted policy advisor should be misled by a convincing lobbyist? The Minister (or any other policy or law-maker) might not get all the information needed to make good decisions. But this view certainly fails to give due credit to the judgment and intelligence of departmental policy advisors. The Ethics Counsellor responded to this concern by drawing on his own experience as a public servant:

> I've spent all of my career in the public service. I spent most of it in the foreign service and in trade policy. I was certainly lobbied continuously. I felt that was actually part of my responsibilities. I found it very dangerous to take merely one point of view in terms of trying to put advice forward to my Minister. I tried to keep things as open as possible so that I could speak to as many people as possible in order that the advice I gave to Ministers, which ultimately was the decision, was the best possible advice. So I found it essential to keep those lines open. [Howard Wilson 5:17:00]

Witnesses were mixed in their views. Brian Grainger expressed the debate succinctly:

> I honestly don't know if it's in the public interest to know that sort of thing... Whether or not you need to know the name of some frontline supervisor in...who got lobbied — I don't see the need, personally....What may be at issue here...is do we need the information? The lobbyist is already required, company, corporate, In-House, whatever, to give you some information about what he or she is doing. I think there's enough public policy information there around this issue. ...[Brian Grainger 8:16:25]

The Committee is of the view that requiring the disclosure in the lobbyists registry of individual names would not provide any significant improvement in transparency, and could, in fact, impede free communications between public office holders and lobbyists; at the same time, it would considerably increase compliance and enforcement costs. Accordingly:

**Recommendation 16:**

**The Committee does not recommend that the Act be amended in order to create a requirement that the names of individuals who have been lobbied be disclosed in the lobbyists registry.**

### 3. Organizational Disclosure

As indicated above, a number of witnesses expressed the view that the accountability of In-House (Organization) lobbyists would be enhanced by the disclosure of more information pertaining to their governance structure and sources of funding. The Canadian Manufacturers and Exporters (CME), for example, recommended that organizations be required to disclose the legal status of the organization, its ownership and or governance structure, the purpose of any federal funding, and the source and purpose of any foreign funding, and that they be required to ensure that the names of all employees engaged in lobbying activities be registered under the Act, and that the lobbyists registration database allow for a search of organizations based on the names of employees.

For the same reasons that the Committee is satisfied that that current disclosure requirements are sufficient to ensure the purpose of the Act is achieved, it is also of the view that greater disclosure on the part of In-House (Organization) lobbyists is not warranted. As such,

**Recommendation 17:**

**The Committee is satisfied that the current disclosure requirements for In-House (Organization) lobbyists is sufficient and, for that reason, does not recommend any changes to the current disclosure requirements in this respect.**

### 4. Spending Disclosure

It is a widely-held misconception that lobbyists achieve results simply by spending money; and the more they spend, the better their results. For that reason, some witnesses suggested that lobbyists should be required to disclose how much they and their clients are spending on a particular lobbying campaign.

However, most witnesses agreed that the characterization of lobbyists "spreading money around the Hill" is far too simple a characterization of what lobbyists really do. One need only recall the thwarted merger plans of the major banks to understand that spending a lot of money on lobbying activities is no guarantee of achieving results. At the same time, it is quite possible to mount a successful lobbying campaign on a shoestring budget, particularly in the age of the Internet.

Several questions must be addressed when discussing spending disclosure: First, would it genuinely increase transparency in the system? And second, what would it cost to comply? What would it cost to administer? And how would it impact on business confidentiality?

All witnesses agreed that lobbyists spend money in different ways depending on the nature of the assignment:

> ...In Canada the services of lawyers, lobbyists and consultants vary from firm to firm and from individual to individual. Some chiefly provide representational services; others place emphasis on providing their clients with information only. Still others offer a full-service continuum, in terms of monitoring, analysis and a number of other things that ranges from a complete continuum of activity, only a small portion of which is lobbying: actually making contact with public officials. [John Scott 12:09:20]

Representatives of Democracy Watch explained how organizations such as Democracy Watch spend their funds:

> ... It would include the staff time, preparing materials, research reports, things like that. [Duff Conacher 8:16:35]

While most witnesses did not support the concept of spending disclosure, the Committee is of the view that a mere "show of hands" should not determine its response to this important issue. More fundamentally, the Committee foresees difficulty with the concept of disclosing spending for the simple reason that the very act of attempting to quantify lobbying expenditures is a process fraught with uncertainty, as likely to mislead as to inform. How would that figure be arrived at? Would it include, for example, a pro rata portion of the administrative costs of the firm, such as secretarial assistance or even photocopying? Sean Moore discussed the U.S. experience with spending disclosure:

> ...It got very silly very quickly because you had industry associations that had to calculate what percentage of their light and heat and parking was attributable to lobbying activity. The numbers very quickly became meaningless. [Sean Moore 14:17:00]

Simply disclosing a monetary figure without providing any details of how that figure was arrived at would be unlikely to provide meaningful disclosure. Moreover, the costs of administering and complying with the system would certainly increase.

Still, this is not to say that the proposal is without some merit. For example, guidelines could be developed to indicate what lobbying expenses must be disclosed. As such:

**Recommendation 18:**

**Although the evidence presented to the Committee was mixed, it is possible that requiring lobbyists to disclose the amounts that they spend on lobbying campaigns could lead to greater transparency. For that reason, the Committee recommends that the proposal be made the subject of further study by the Department in consultation with stakeholders.**

## 5. Fee Disclosure

In addition to disclosing the money spent on lobbying campaigns, some witnesses suggested that lobbyists should be required to disclose their fees. Consultant and In-House (Corporate) lobbyists expressed concern about this proposal:

> GPC sees no public benefit associated with the disclosure of fees and is strongly opposed to any suggestions that consultants and lobbyists should be obliged to disclose fees. Those who would promote the merits of this suggestion sometimes refer to disclosure requirements in the United States as a meaningful precedent. However, based on discussions with our American colleagues and a review of how disclosure works in practice in the United States, we believe that fee disclosure does not add transparency to their system. [John Scott 12:09:20]

Some members of the Committee felt that it might be useful to have fee disclosure. What was lacking in the debate, however, was a definitive statement of how, exactly, that information would be useful. The Committee is of the view that, before making such a major departure from the Act as originally passed by Parliament, the case for fee disclosure would have to be made more convincingly than was the case in these hearings.

Moreover, requiring fee disclosure could have rather serious implications for the billing practices of some lobby firms. Sean Moore explains:

> My own experience — and I know I'm ridiculed by my colleagues in the government relations business when I say — that the main objection to fee disclosure in the government relations business is that a lot of them don't want to know how little they charge certain clients. That to get clients in the door they may only charge $2,000 or $3,000 a month, but they're charging someone else $9,000 a month for essentially the same thing. That's a powerful incentive not to have a financial disclosure, but for the exact opposite reasons than you'd think. [Sean Moore 14:17:00]

The Committee is aware that the public policy and government relations consulting industry operates in a very competitive market, much like any other service industry in Canada today. Lobbying remains a legitimate activity and is an important instrument to ensure the efficient flow of information in the process of public decision making. The

Committee is of the view that fee disclosure is not a desirable option for a number of reasons:

- Fee disclosure targeted at only one industry would constitute discrimination. Such discrimination might be justifiable were it to promote the attainment of an important policy objective. However, the evidence is by no means clear that greater transparency would result;
- Increased compliance and administrative costs;
- Requiring fee disclosure may be contrary to s. 20 of the *Access to Information Act*, a provision that prohibits government from disclosing information that could reasonably be expected to result in a material financial loss to, or gain to, or prejudice to, the competitive position of, or interference with, the contractual or other negotiations of a third party. Accordingly;

**Recommendation 19:**

**The Committee is satisfied that the current disclosure requirements are satisfactory and, for that reason, does not recommend that the Act be amended in order to require that lobbyists disclose their fees.**

## 6. Contingency Fees

Currently, contingency fee arrangements are not prohibited under the LRA. Lobbyists are permitted to operate on the basis of contingency fees except where the matter relates to procurement or grant of funds from the Government of Canada i.e. where a client will derive some benefit from the government with respect to procurement, or a grant of funds. Section 5(2)(*g*) of the LRA requires that lobbyists declare at the time of filing whether they are receiving contingency fees.

For similar reasons expressed above with respect to fee disclosure:

**Recommendation 20:**

**The Committee is of the view that the current disclosure requirements are appropriate and adequate and, for that reason, does not recommend that the Act be amended with respect to contingency fees.**

## 7. Tax Deductibility of Lobbying Fees

The issue of tax deductibility of lobbying fees was also discussed. The Committee is of the view that taxation policy is an issue properly within the purview of the Minister of Finance. Some witnesses proposed that the deduction for lobbying expenses be eliminated since, looked at one way, it is "a public subsidy for wealthy special interests to

influence the democratic process" [Democracy Watch 8:15:45]. Consultant Lobbyists disagreed:

> ...This is an indirect way to suggest that lobbying fees are not a legitimate business expense like legal, accounting or management consulting services. If we all truly endorsed the four guiding principles of the Act, especially the principle that lobbying public office holders is a legitimate activity, then this initiative is patently not an appropriate suggestion....And in addition, if deductibility were removed, it would make the costs of having professional public policy counsel involved giving reasoned representation to government on the many complex issues...it would all be compromised and that, I suggest, would not be in the best interests of Parliamentarians or of the public service and it would be an undeniable step backward in a process that has evolved positively in the last 15 years. [John Scott 12:09:30]

The Committee is of the view that federal taxation policy with respect to business expenses is a question that is dealt with in the Income Tax Act, and is properly within the mandate of the Minister of Finance. While the issue will certainly have an impact on lobbying, it is clear that the Committee's review of the Lobbyists Registration Act does not extend to the Income Tax Act. For these reasons:

**Recommendation 21:**

**The Committee does not view the issue of the tax deductibility of lobbying expenses to be within its current mandate and, for that reason, makes no recommendation on the issue.**

## 8. Solicitor-Client Confidentiality

The last witness appearing before the Committee was the Canadian Bar Association. The CBA recommended certain measures be taken to avoid any potential conflict between the disclosure requirements under the Act and a lawyer's duty of confidentiality to clients. The CBA emphasized that it was not seeking an exemption for lawyers from the duty to disclose, except in the case where disclosure would compromise the professional obligation of confidentiality. The CBA recommended that section 4(2) of the Act be amended to read as follows:

> 4.(2) The Act does not apply in respect of...
>
> (c) any oral or written submission made to a public office holder by an individual on behalf of any person or organization where confidentiality is required by law.

The CBA suggested that "there can be no serious objection to the proposed amendment. Any objection could easily be overcome by a requirement that lawyers not

disclosing information on ethical grounds would instead indicate their non-disclosure on those grounds in their filing with the Registrar."

Mr. Simon Potter (Second Vice-President, Canadian Bar Association) acknowledged that the conflict was unlikely to arise often:

> I expect this conflict to arise very infrequently but it is rapidly imaginable and plausible that there are situations in which the dilemma occurs to lawyers and when it does, lawyers, I think, must know from the statute that their paramount obligation is to protect the privilege which is their oath to protect. [Simon V. Potter 21:15:40]

To understand how conflict might arise, it is first important to understand the nature of solicitor-client privilege:

> ...It is not all communication with the client, but it is all communication meant to lead to, or obtain legal advice from, a lawyer or legal representation by the lawyer... What I learn from my client, I must disclose only as my client instructs. Even if a law tells me to disclose it, I must not disclose it. [Simon V. Potter 21:15:50]

This is an important point: only the client can instruct the lawyer to disclose the privileged information. If the client instructs the lawyer not to disclose, the lawyer must respect the client's instructions and keep the information confidential.

So how does conflict arise between the duty to disclose a client's identity for the purpose of the registry and the duty not to disclose confidential information? Mr. Potter gives an example:

> I can imagine that I might be in court arguing that a particular statute — let's say a taxing statute — means x rather than y and that is the debate in court. And I'm representing someone who has a very large liability at stake, depending on whether it is x or y that that statute means, and the statute is ambiguous. And at the same time I am lobbying in order to get legislative clarification to that statute. It might be very harmful to my client in that litigation for it to come out that that client is actually looking for the legislative change on an ongoing basis... It may be interpreted as an admission that the law really does mean y rather than x. I can imagine that really hurting my client. [Simon V. Potter 21:16:00]

Mr. Potter provided a second illustration:

> ...you can imagine a family law situation in which there's a fight, for example, over custody. Someone might want to lobby for a legislative change, or a policy change, or a change to a regulation in how elementary pension is calculated, and that person is actually in court at the same time. It deprives that person from the right to go and lobby if it is going to expose that person to the information coming out that he really does think that the law is ambiguous enough that it does not favour him in his ongoing position in court. [Simon V. Potter 21:16:00]

The Committee does not share the CBA's views for several reasons: first, the lobbyists registry does not require that the lobbyist disclose in the registry the substance of the client's submissions; as such, there is no danger that those submissions will be used as evidence in court against the client. Moreover, even if the substance of the client's position were to be available, the Committee is of the view that the Canadian judiciary is sufficiently intelligent to recognize that a party may rely on different arguments in different venues. In fact, parties to a lawsuit frequently — in fact, usually — advance "alternative" arguments in their pleadings. Alternative arguments are clearly identified by the phrase "in the alternative, it is submitted that...." Courts deal with these arguments in exactly the manner they are offered — as alternatives — not as mutually exclusive or contradictory positions.

Secondly, although the CBA did not bring it to our attention, the Committee is mindful that the rules governing confidentiality are not absolute. Certain exceptions are set out, for example, in the Ontario Rules of Professional Conduct:

> The lawyer at all times shall hold in strict confidence all information concerning the business and affairs of the client acquired in the course of the professional relationship, and should not divulge any such information unless expressly or impliedly authorized by the client or required by law to do so.
>
> When disclosure is required by law or by order of a court of competent jurisdiction, the lawyer should always be careful not to divulge more information than is required.

As is clear from these rules, a lawyer is permitted to disclose information when required by law to do so. There are other examples in federal law where lawyers are required to disclose information, for example, in the recently enacted amendments to the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act. In cases like this, a lawyer facing disciplinary action for disclosing confidential information would be able to rely for his defence on the fact that the law required the disclosure.

The CBA proposed that, instead of registering the client, the lawyer/lobbyist might merely register their non-disclosure on the grounds of confidentiality in their filing with the Registrar. The Committee does not view this as a satisfactory solution. Permitting lawyers to merely state that "I object to disclosing my client's identity for reasons of privilege" instead of actually registering would have at least two detrimental effects. Most obvious is the fact that it would thwart the purpose of the registry, which aims at identifying clients to the public; the second point is the potential for abuse of the privilege. Privilege belongs to the client; the lawyer may assert the privilege on behalf of the client, either of the lawyer's own initiative, or if the client instructs the lawyer to do so. The lawyer is required to do so in either case. If the lawyer cannot in good conscience follow those instructions, the lawyer must no longer represent the client and refer the file elsewhere.

> There is no doubt that if the client does not give you the lawyer the right to disclose the name, then the lawyer under the current statute should not be doing the lobbying....[Simon V. Potter 21:16:10]

The Committee is concerned that, in the amendment proposed by the CBA, there is nothing to prevent any client, or indeed every client, from shielding his identity merely by advancing a claim of privilege.

The Committee is mindful of the concern expressed by the CBA that the duty to disclose a client's identify may place the lawyer in a conflict of interest and that in rare instances this may result in the client being required to engage different counsel:

> When it would be harmful for the client to have the client's identity disclosed or other piece of information...and the client cannot bring himself or herself to waive that obligation of privilege.... Should it be that the lawyer must absolutely refuse to represent that client? ....a lawyer has an ethical obligation not to just drop a client. [Simon V. Potter 21:16:05]

The conflict situation described by Mr. Potter is a very rare occurrence. He noted that he himself has never encountered the issue in representing over 10,000 clients throughout his career. The Committee's response to the recommendation must balance the urgency of the problem against the risks posed by the solution. On balance, the Committee is of the view that the disclosure required by the LRA is unlikely to materially prejudice litigants in court proceedings. At the same time, the amendment proposed could be used in an improper fashion to defeat the purpose of the registry. In some rare cases, then, litigant/clients might be put to the additional expense of retaining separate counsel to represent their interests in one of the two proceedings. Accordingly:

**Recommendation 22:**

**The Committee is of the view that, while the requirement to disclose a client's identity could, in rare cases, cause some hardship to a litigant in a court proceeding, maintaining the integrity of the lobbyists registry is a more pressing policy objective and, on that basis, the Committee does not propose to amend the Act to create an exception based on solicitor-client privilege to the general registration requirements.**

In conclusion, with respect to current disclosure requirements, the Committee is satisfied that the current disclosure regime represents the correct balance in view of the fundamental principles set out in the Act and, for that reason does not recommend any changes to the current disclosure requirements for lobbyists.

# CHAPTER 4
# CONFLICT OF INTEREST AND ACCESS TO GOVERNMENT

> The important aspect is to ensure that your policy process is as open and transparent as possible. In this way people know who is involved, know who is giving the information and the advice, and know it is possible to challenge something on the basis of what they know. [John Chenier 14:17:00]

The Committee discussed several aspects of conflict of interest. Conflict of interest and access to government are related issues. The essential problem in conflict of interest is that it distorts the public decision-making process and, as a result, erodes public confidence in institutions of government. It does so because parties to the conflict are able to gain some "advantage," or to circumvent the normal "rules." Those rules, to which everyone else is subject, are designed to ensure that government makes its decisions in accordance with sound management principles and in accordance with principles of public trust. For this reason, conflict — and the appearance of conflict — if left unchecked, undermines public confidence in the integrity of the process by which public decisions are made.

There is a second, related aspect of conflict and it involves the idea of "information." Information is, perhaps, the most critical "input" in the decision-making process. Whether the decision is one of simple contract, e.g. assessing bids on a public tender, or designing a complicated regulatory scheme that will affect an entire industry, it is of the utmost importance to decision makers that they have information that is reliable, up-to-date and complete. For this reason, the integrity of the public decision-making process relies on the open exchange of information between government and stakeholder. Public policy must necessarily balance competing interests; that cannot occur if all, or at least many, interests are not represented. Where conflict of interest exists, it impedes the free exchange of information by allowing one person — with one view, one proposal, one bid, etc. — to advance their position to the exclusion of others. Over time, this also contributes to the erosion of public confidence in government.

Restoring public policy in the policy-making process requires three things be done: first, we must continue to ensure that conflict of interest is not allowed to occur. That issue has been addressed in the current Act and the Lobbyists Code of Conduct. The second issue, certainly of equal importance, is that we must further open up the policy-making process; we must take steps to remove all impediments to the free exchange of information between the public and government; and finally, we must actively encourage everyone concerned to participate in the exchange of ideas; in brief, a truly public debate over public policy.

The first issue for the Committee's consideration, as summed up by one witness:

> ...The ability of the profession to represent different interests in a transparent manner without compromising the advice which may be given to, and the action for, clients with opposing interests.... [John Scott 12:09:30]

## 1. "Chinese Walls"

The community of lobbyists is not a large one. Conflicts of interest may occur, for example, when two lobbyists in the same firm work on different sides of the same issue, either concurrently or sequentially, or in cases where a firm may be retained to advise the government on an issue and subsequently be retained by the private sector to make representations on the same or related issues. In such cases, precautions are usually taken to ensure that confidential information is not exchanged.

Officially, the Registrar has expressed the view that the Canadian Bar Association's guidelines for "chinese walls" are adequate to pre-empt possible conflict. However, as the Ethics Counsellor noted:

> Chinese walls are very hard to maintain. I'm not arguing that the Conflict of Interest Code here in fact does use Chinese walls. There are occasions where you have to put them in place in order to protect the integrity of certain information. This is a major problem with law firms and accounting firms, and will increasingly be the case as you get larger and larger firms being formed. [Howard Wilson 5:16:50]

While some industry participants view the guidelines as "appropriate where litigation and court related issues of evidence are involved," some concern was expressed that the guidelines are flawed in that they "focus on excluding the conflicted person from any contact with colleagues who may be working on a conflicted issue." However,

> In the lobbying profession it is not a matter of isolating the person, but of isolating the work that is being done. The Canadian Bar Association guidelines are not practical or relevant in that context. [John Scott 12:09:30]

As a result, some lobbying firms have established their own conflict protocol. Government Policy Consultants, for example, has such a code, which in its view:

> ...fully meets the lobbyist code but which applies more workable restraints within a lobbying type of profession. More important, the GPC protocol has been endorsed by our clients, who have the most at stake, as protecting their interests. They say that it protects their interests entirely while retaining the excellence and integrity of the service provided to them. [John Scott 12:09:30]

Two important points flow from this statement. The first is that conflict of interest, while undeniably having implications for the public policy debate, remains primarily a concern of the clients whose interests are being represented. In the legal profession, when a lawyer represents or advises clients with competing interests, the lawyer must declare the conflict and may continue only if the consent of the clients is obtained. Lobbying, like law, involves advocating on behalf of a client; lobbying differs primarily in the nature of the services rendered and in the fact that one of the parties is the Canadian government, and ultimately the Canadian taxpayer. Does that mean that every taxpayer should be informed of every potential conflict and asked for their informed consent? Some would say that this should be our aim. It is a weighty question, fundamentally related to the concept of representative government.

Canadians elect MPs to make laws for them and to spend their tax dollars wisely, in a way that is consistent with the public trust. But the scope and complexity of modern government requires that Parliament delegate some of its authority; and so it empowers the executive branch, i.e. "the department," with the authority to make regulations, to formulate policy, and to procure goods and services in order to ensure the continued effective functioning of government in the service of Canadians. These tasks are carried out through countless individual transactions involving thousands of public and private sector employees. In that process conflicts, real and apparent, may arise. How far do we go to ensure that the process is carried out with integrity? Do we install video cameras or tape recorders in every public office? Should public servants and elected representatives be kept under constant scrutiny? Should we require that all public servants and elected representatives disclose the most minute details of their workday, every phone call, every conversation? If so, why stop there? Why not have them disclose a list of their friends and relatives? Some would say this should be our goal. The Committee does not endorse that view. And neither does it accept the premise upon which it rests — that public servants are inherently corrupt or corruptible and, for the public good, must be kept under constant scrutiny.

The Committee believes strongly that, for the thousands of men and women employed in it, the "public service" is more than just the name of their employer — it is an idea; an idea that, when you work for the government, you work for all Canadians. You serve the public. The Committee believes that, with very few exceptions, the men and women of the Canadian public service understand and honour the notion of the public trust and carry out their duties honestly and in good faith. This is the most fundamental axiom of representative government: that we are justified in placing our faith in our public servants.

The Lobbyists Code of Conduct is clear and unequivocal in prohibiting lobbyists from representing conflicting or competing interests without the informed consent of those whose interests are involved. But whose interests are involved? In the broadest sense, the Canadian taxpayer; but, speaking practically, the consent of every taxpayer cannot be sought in every decision. Instead, we trust our public servants to do the right thing, to act

faithfully and diligently in discharging the public trust. This is the person, in practice, to whom the conflict must be declared and the person whom we trust to ensure that the interests of the ultimate client, the Canadian taxpayer, are protected.

In addition, Consultant Lobbyists are required to advise public office holders that they have informed their clients of any "actual, potential or apparent" conflict of interest and obtained their informed consent to continue. As well, the Lobbyists Code states that lobbyists shall not place public office holders in a conflict of interest by proposing or undertaking any action that would "constitute an improper influence." The Committee is satisfied that the principles set out in the Lobbyists Code of Conduct are sufficient to ensure that, where potential conflict arises, it is addressed in a manner consistent with the public trust.

## 2. Pre-empting conflict

Democracy Watch made a number of recommendations aimed at ensuring conflict, or the potential for conflict, does not arise. The Committee is concerned that the response may not be proportional to the actual problem. Among the many recommendations made by Democracy Watch, three were addressed directly to avoiding conflict or the appearance of conflict:

> ...Lobbyists should be required to disclose past or current work with governments, political parties, or candidates for federal public office. [Aaron Freeman 8:15:45]

What is not immediately clear is how disclosing such information would prevent conflicts. It seems to flow from the presumption that a person, by getting involved with party politics or government, becomes privy to valuable confidential information by virtue of which the person may gain unfair advantage. But does every involvement by an individual with "government" or "political parties" result in the exchange of confidential information or the promise of "payback for services rendered"? How far back in time would the requirement extend? How long does "valuable" information keep its value? How long before "contacts" go cold? The Committee heard that, in politics, contacts and information go stale very quickly:

> In the real world anything you know when you leave a job is known on the street within six months. So whether it's procurement, whether it's something else, everyone knows it after six months — cabinet secrets, whatever. It's all in the public domain. So realistically, that knowledge edge has dissipated. In some cases it's gone in two weeks. I think I can assure you that in most cases you don't know anything that most people who really want to find out and are working the system in any sort of assiduous fashion haven't figured out after six months. [Scott Proudfoot 15:10:50]

In any case, information of this sort — if it reveals anything of value — is largely available through other sources. For all of these reasons, the Committee does not adopt this recommendation. Another recommendation from Democracy Watch would prohibit lobbyists

> ... from serving in senior positions on campaigns of political parties or candidates....[Aaron Freeman 8:16:15]

Mr. Freeman noted that "this is prohibited in two U.S. States." Presumably then, it is tolerated in the other 48. The recommendation presents certain conceptual difficulties, not the least of which is the impact on the individual's freedom of association, a right guaranteed by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The suggestion here appears to be that "political" lobbyists will be able to call in favours among their friends that they helped to elect. The Committee finds little to agree with in this characterization of Canada's elected representatives.

A third recommendation from Democracy Watch:

> Lobbyists should be prohibited from doing work for the government departments that they are lobbying. [Aaron Freeman 8:15:45]

This recommendation aims at preventing conflict of interest resulting from the unauthorized disclosure of confidential information between associates in the same firm that might be working on opposite sides of an issue. Modern departments of government are vast operations, involving hundreds or thousands of employees. Lobbyists may be consulted for many purposes, not the least of which may be for their considerable expertise on policy issues. The Committee is of the view that it would be counterproductive to issue a blanket prohibition of the sort suggested. Departmental policy advisors routinely deal with highly specialized and technical issues. In many cases, only a handful of individuals in the country might have the necessary expertise to be able to assist the department by providing informed analysis. The suggested prohibition would be very likely to lead to all the available experts being "conflicted out," and precluded from providing advice to the department.

Still, it may be that potential for conflict exists in some situations. Two witnesses, who otherwise found little to agree on, expressed the issue:

> ...There may be an issue here, to the extent that governments or public officials are contracting out consultations to private consultants. Then those consultants themselves are providing some input in the consultation themselves. That may be a conflict of interest that you may want to consider. [Jayson Myers 7:09:20]

The point was seconded with an illustration by Mr. Freeman:

> ...When the Treasury Board decided to develop guidelines for the high-tech sector, and they opted to hire a high-tech lobbyist — a lobbyist that represents high-tech firms — to facilitate the development of those guidelines, was the end process a pro-industry result? Some would say yes, some would say no. [Aaron Freeman 8:16:00]

The Committee took particular note of what appears to be an increasing trend toward "contracting out" policy studies and consultation to private sector consulting firms. While the identity of the consulting firm itself would be reflected in the public record, what would not be clear is who, precisely, is advising the consultants? As Sean Moore explains the issue, the trend is perhaps most evident in the development of science policy:

> The science war.... The most complicated, difficult, and frustrating type of lobbying these days is anything that has to do with science and health....You can go out and buy almost any science you want these days, and how much transparency is there in that? Should we be requiring people who are providing what is supposed to be scientific evidence on something...should there be much more information about who paid them to do this? [Sean Moore 14:17:00]

The issue does not suggest an easy solution:

> ...It's an awfully long food chain you follow after a while as to what sort of information is used and is provided to government. Do you have to catalogue how the human labour that went into producing that research was paid for at every point along the way? I don't know. [Sean Moore 14:17:00]

John Chenier agreed that the "process would be very laborious and perhaps not airtight."

> I think the important aspect is to ensure that your policy process is as open and transparent as possible. In this way people know who is involved, know who is giving the information and the advice, and know it is possible to challenge something on the basis of what they know. However, at the current time it may be that the people who are consulted, the people who are involved, are not generally known to anyone else because the consultative process is closed. Therein you would have your problem. [John Chenier 14:17:00]

However, having identified the problem, no clear solution was suggested. It is questionable whether expanding the disclosure obligations under the lobbyists registry would resolve the issue. Again, the question becomes: how much disclosure should we require?

> I don't think you should ask people whether they have ever worked for R.J. Reynolds Tobacco or whatever in order to make them say what they did

> 15 years ago, something that will taint all their evidence. I don't think you would necessarily want a process like that. [John Chenier 14:17:10]

The Committee is mindful of the potential for conflicts when private sector consultants provide advice on the development of government policy. The subject is of special concern for the reason that its real effect on the direction of public policy is not necessarily apparent and, more importantly, not easily discoverable by the public. A complete examination of this important emerging issue is beyond the scope of the current study, however, and for that reason the Committee is unable to offer definitive recommendations. However:

**Recommendation 23:**

**The Committee recommends that the role of private sector consultants in developing government policy is a subject that Parliament should study further, with a view to promoting transparency and ensuring that conflicts of interest do not arise.**

### 3. The Cooling Off Period

Another aspect of conflict of interest relates to the post-employment "cooling off period" to which some public office holders are subject after leaving office. The "cooling off" period refers to those provisions in the Post-Employment Conflict of Interest Code that impose restrictions on a former public office holder's post-employment lobbying activities. The Committee is aware that issues arising under the Conflict of Interest and Post-Employment Code are beyond the scope of the current study; again, however, the Ethics Counsellor's dual role leads to blurring of the boundaries and, for this reason, many witnesses spoke to issues related to the Conflict of Interest Code.

The Committee heard that, as important as it is to ensure real fairness exists in the system, it is important that the system appear to be fair as well. One member discussed the great concern Canadians have with the "easy access and congenial familiarity that some lobbyists have with key decision-makers" and the relationship that may exist between decision-makers and those lobbyists who were once involved in the decision-making process. The Ethics Counsellor addressed the purpose underlying the "cooling off period":

> The post-employment provisions are in the Conflict of Interest Code for precisely the concerns that you have raised, that there might be a perception that someone will be able to take advantage in their first year after leaving office to make representations on behalf of others with some sense that they have a preferred status. That's why we have a cooling off period of one year, both with respect to who you can take a job with and that is if you have direct and significant official dealings with some company, you are not able to take a job with that company and you cannot make representations back to those departments that you had direct and significant dealings with again for a period of one year. [Howard Wilson 5:16:45]

The Ethics Counsellor also emphasized the importance, and the difficulty of, striking the right balance:

> This is essentially a balance. It's a balance between people not being in a position to take undue advantage of their last year in office, but also to remember that if you don't afford people the opportunity to build on their experiences and get on with a future life, it's going to be very, very hard to attract people into this life at all. [Howard Wilson 5:16:45]

The Ethics Counsellor discussed his practical experience with the conflict of interest rules:

> My experience in the past several years is that they have been working quite well. We meet with, for example, political staffers frequently who, if they're going to be having continuing dealings with government, certainly with Ministers and other senior officials. It can be quite restrictive... This is particularly the case if there is a fairly major electoral change. I think the Lobbyists Code has worked well in that we communicate with each one of these individuals who is subject to the Lobbyists Code annually. We talk to them in advance of their departure as to what limitations are going to be placed on them about what they can and cannot do and I can tell you that these prohibited activities that you're raising, and that is who you can take a job with and who you can lobby back, can be very limiting. [Howard Wilson 5:16:50]

Democracy Watch did not agree:

> Two years is too short, there's usually not an election within that two-year period, there isn't a change of government, let alone a change in bureaucracy and the Minister's relationships are still too strong with departments. [Duff Conacher 8:16:25]

However, as John Chenier expressed the point:

> It's a very, very difficult thing to deny a person their living. They're going to leave one career and go into another. How can you say, "I'm sorry, you can't earn a living for 12 months or 18 months or two years. [John Chenier 14:16:35]

Scott Proudfoot also addressed the issue:

> So I really think you have to sit there and ask, what are you really trying to do — just really punish people? Do you really want to sit there and say to people, look, if you've been a successful lawyer, and you've had a practice in a certain area, we're going to make it as hard as hell for you to go back to that area and practice after you leave public life to make a living? Why would I run for office? You have to sit there and ask, in how many ways do we discourage people from coming into public life? We're really coming up with new ones all the time [Scott Proudfoot 15:10:55]

The Committee concurs in this view. While the adequacy of the "cooling off period" prescribed by the Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders is really outside the scope of the present study, the Committee considers that the issue must be understood in light of the realities of life after politics. In many cases, employment prospects of former Parliamentarians may be limited. However, one thing that Members of Parliament take away from their tenure on the Hill is a good understanding of the process by which policy becomes law. It is, perhaps, not unreasonable to expect that a former Parliamentarian might wish to make a living from that knowledge, legitimately acquired in the service of Canadians. Still, it is important to ensure that Parliamentarians returning to the Hill as lobbyists should be mindful of conducting themselves in a way that upholds the integrity of the institutions of Parliament and government.

The Committee is aware that the issue of the post-employment "cooling off period' is not a subject that falls within the current study, and for that reason makes no recommendation on that subject. Moreover, the Committee is aware that this and other related subjects have been studied in the past by committees of both chambers, and will likely be the subject of further study in future. In any case, the Committee is of the view that such a discussion is perhaps best reserved for the appropriate committee.

## 4. Integrity and Access to Government

At the heart of any discussion about lobbying lies the larger issue of integrity in government. Where conflict of interest is permitted to exist it undermines integrity by permitting one interest or one point of view to be advanced to the exclusion of others. The lobbyists registry does a great deal to open the process and expose potential conflicts to public scrutiny. People can easily find out who is talking to government, who is providing information and influencing — or trying to influence — the opinions of decision-makers. That information is readily available to anyone with Internet access. Access to this information promotes integrity in government by providing a clear window onto the policy-making process: the lobbyists registry reveals, among other things, the issues that are being considered, exactly where "inside government" they are being considered and the identity of the private sector interests and NGOs that are involved in trying to influence that process. In effect, the lobbyists registry shows precisely where "inside government" the debate is taking place, and thereby opens that debate to public participation. The possibility of one strategically placed lobbyist "hijacking" the public policy debate, shutting out opposing views and other sources of information, appears to no longer exist in practical terms. This was the purpose for which the system was created, and it has largely succeeded. Pierre Morin made the point:

> ...Initially the Act came about because of so-called scandals....That brought the revision of the 1988 act into its current version. But you're still trying to resolve the 1988 issue. Maybe you should look at it this way: what are the issues in 2001? What issues — such as the e-community — are before you here? That's really the issue. Don't try to resolve the scandals in 1988. They're long gone. [Pierre Morin 15:10:30]

The point was expanded upon by Peter Clark. As he described it, the Act was a statute:

> ...that was essentially designed to guard against influence-peddling and the selling of contacts.... That's why we have to report every meeting we arrange....What we're dealing with now is a government that's based far more on transparency. Because of the Internet, we have to deal in information; we can't deal in influence. Governments have to base policies on information. But what we need to know is, where is the information coming from, and who do the people represent? [Peter Clark 15:10:35]

However, even though the Act has brought a measure of transparency to the decision-making process, this is only part of the picture. The lobbyists registry forms part of a larger legislative framework, which aims at ensuring integrity in the process of public decision making by, first, making the process transparent and, second, by opening the process to wide public participation. But, the Committee heard, the process by which policy is made still cannot be described as inclusive:

> DAD: decide, announce, defend. That is the approach of Parliamentary government, decide, announce, defend, rather than when big issues are coming up being much more open and saying "this is the issue, these are the options, these are some of the pros and cons to each of these options. [Sean Moore 14:16:40]

Democracy Watch makes the same point:

> Most Canadians do not understand the legislative process. They believe, when a bill has been introduced, that this is the first decision that's been made and that things are now open to be changed, and they can send in their letter and the Minister will consider it. No, all the decisions have already been made. [Duff Conacher 8:15:55]

What emerges from this is the point that integrity in government really has two aspects: one is the desire Canadians have to see that the decisions being made by their government are being made fairly and intelligently, in accordance with principles of sound business management and the public trust. At the same time, though, Canadians also want to be involved in the process by which those decisions are made. Canadians quite rightly want to know who is driving the public policy debate, what factors are shaping the discussions and the decisions that are being made. But, equally important, ordinary Canadians need assurance that their government is listening to their concerns as well. It is not enough that we simply open the door; we must encourage all Canadians to join the discussion.

Despite their best efforts, governments and "politicians" are today sometimes viewed with suspicion :

> A lot of times, when you look at attitudes vis-à-vis the way people approach lobbying and the issues, it's almost like they want to...say to public servants, "We don't trust you", and to elected officials, "We don't trust you; we're going to stamp a big sign on your forehead that says we don't trust you." Frankly, you can trust just about everyone there, with very few exceptions, and to have everyone operate under suspicion is really not healthy and is actually terribly expensive and costly when you look at where it leads to. [Scott Proudfoot 15:10:55]

While the reasons for modern scepticism about government are many, one is certainly the feeling, on the part of many Canadians, that they cannot make a difference, that their government is not interested in hearing what they have to say. Reversing this trend, and restoring faith in institutions of government, will require a significant change in thinking about the way governments make policy. We must begin to engage Canadians earlier in the policy development process, and that engagement must be active; governments must encourage it and seek it out.

The Committee is also of the view that there is a vital role for Members of Parliament in the policy-making process. Sean Moore, recalling his years as a Washington, D.C. lobbyist, talked about the difference between Canadian MPs and their "American brothers and sisters...":

> The relative role of legislators in this country is very modest. That's not to say that when legislative matters come up you ignore MPs, but frankly, they are usually much farther down the list of people you need to deal with, because the genus of legislation in this country usually is two or three years prior to the date it hits the floor of the House of Commons. [Sean Moore 14:16:20]

Notably, many members of the Committee expressed exception to Mr. Moore's characterization of the role of MPs in the legislative process.

Some have reasoned that modern skepticism towards government and institutions of state is the result of the relentless and penetrating (and, some would say, cynical) eye of the media in the post-Watergate era. Today, that same media may yet provide the means of restoring public confidence in government. Today, communications technology — most obviously the Internet — allows the exchange of news, information and ideas, with a breadth of audience and a speed of delivery unimaginable 20 years ago. The Committee heard considerable discussion about the Internet, how it has begun to change the way we "do government," and how that impact will be increasingly felt. "Meaningful consultations" may become more than something we merely aim at. It may be within our grasp.

# CHAPTER 5
# POLICY MAKING IN THE INFORMATION AGE ÅQLOBBYING, ACCESS AND THE INTERNET

> Lobbying is really about taking private interests and making them merge with the public interest, while being totally transparent... The Internet is a key factor in making that happen today....We think there's a critical role for government and for this institution to make sure it happens in a meaningful way. [Michael Teeter 15:10:10]

> The Lobbyists Registration Act is really about transparency and making public advocacy more transparent. While the Act is, in our experience, well run and meeting a real need, to some extent I think there really are bigger things going on. In fact, there are things government can do to really open up the process a heck of a lot more, beyond the Lobbyists Registration Act — and what we're really talking about is the public consultation process and how it works. [Scott Proudfoot 15:10:20]

## 3. The Power of the Internet

One of the most interesting topics of discussion in which the Committee engaged was on the subject of the Internet, and its impact on lobbying and the public consultation process. The discussion was led by Scott Proudfoot and Michael Teeter, co-creators of www.Hillwatch.com, a Web portal designed as a politics and public policy on-line resource centre for people working in politics and government or for people who want to influence government. The site categorizes and provides links to over 2,300 sites to help people find useful resources. For example, the site lists 450 Canadian groups and organizations in different issue areas, as well as several hundred international groups. The site is intended to showcase the public policy positions of private sector associations, NGOs and coalitions corporations. Since its creation six months ago, the site has attracted some 40,000 visitors, attesting to the power of the Internet:

> The power of the Internet to really shape a lot of public policy discussion really arrives from the fact of where people go first for information. Increasingly, with over 50% of the Canadian population connected, with the people involved in the press, with people involved in public policy discussion, with association executives, I think you'll find the rate of connection is probably around 80% to 90% in many instances.[Scott Proudfoot 15:10:10]

What is the nature of the link between the Internet and lobbying? The most obvious connection is the fact that the lobbyists registry is online and some 98% of registrations are done electronically. The ready availability of the registry on the Internet

has, in the opinion of most observers, contributed to a significant improvement in transparency in the public policy-making process:

> The theory behind this is that if you really want to know who's saying what on the issues you're debating, and what issues are being debated inside governments and so on, you really can go to the Internet to find out. If you put them together in an organized fashion and in a meaningful fashion, think of what it gives the public. [Michael Teeter 15:10:10]

Interestingly, it appears to be the case that the groups making most effective use of the new medium as a lobbying tool are often those with the fewest resources:

> The groups that have understood the value of the Internet as a campaign tool, as a tool to promote their points of view, have been the civil society groups. It's not that they're smarter than anyone else. In fact, they have less resources. They therefore figured out that the Internet is sort of a tool that allows them to do stuff online better, more cheaply, and quicker, and they've gravitated to this. [Scott Proudfoot 15:10:15]

The effective use of the Internet by civil society groups has prompted other organizations to make their own policies clear. An example was offered of the GMO food debate:

> The anti-GMO food activists use the Internet to attack the mainstream corporations. The mainstream corporations, which didn't know what hit them, frankly, all of a sudden found they had to really respond in public and defend their position. If you go to their corporate sites now, or if you go to their association sites, there's a lot of good, reliable information, there's a lot of self-interested information, there's a lot of scientific evidence, and there's a lot of fear-mongering. There's a whole potpourri of information that you can find on the issue. Four or five years ago, you wouldn't have seen any of this information. Now it's all largely publicly accessible. Basically, beyond the Lobbyists Registration Act, we think the Internet is really pushing the whole industry to be a heck of a lot more public and transparent where people can find it. [Scott Proudfoot 15:10:15]

But many public interest groups are doing more than just looking for information:

> They're organizing to put pressure on governments....They are lobbyists, but they're not just one person representing somebody behind the scenes and having to register. You're talking about millions using the Internet to organize themselves. [Michael Teeter 15:10:20]

## 2. A Challenge for Governments

The emergence of the Internet poses a number of questions for legislators and other policy-makers. Members of Parliament are already familiar with at least one issue: What to do with all the E-mail?

> Some of this comes with some downside. One of the downside effects is that you, as members of Parliament, are going to be subjected to a heck of a lot more of what I call political spam. We just saw a recent report that senators in the U.S. are getting 55,000 E-mails a month. House representatives are getting 8,000. [Scott Proudfoot 15:10:15]

The growth of Internet lobbying also raises the difficult question of determining who is behind a Web site:

> Associations have structures, they have laws that regulate their incorporation, and so on. But these don't. They don't have leadership, they don't have mandates, and they don't have rules that govern their behaviour. A key challenge for governments will therefore be what to do with these things. What do you do with these communities that are putting pressure on you? [Michael Teeter 15:10:20]

Scott Proudfoot suggested that the solution to the problem lies with the development of voluntary codes:

> So if there is a concern about disclosure and the lack of disclosure with these groups, they all have websites. If we could get them to agree on a good code of practice voluntarily, I'm sure most of them would voluntarily submit to it and would be part of it. I think that would solve a lot of the problems. [Scott Proudfoot 15:10:40]

### 3. Raising Public Awareness

In spite of these concerns, it is clear that the Internet can be a powerful tool for raising public awareness by "getting the message out":

> A lot of people want more direct democracy. They don't just want to replace representatives; I think they want to replace the media, too, if not more so. What you're going to get is the "Animal Rights Supper Hour" or the "Anti-Globalization Evening Show". That's really where it's going. It's going to be a very different world that's going to force all of us to adjust in a fairly major way [Scott Proudfoot 15:10:15]

In addition to contributing to greater public awareness about important issues, the Internet will, at the same time, permit policy-makers to expand the process of public consultations in a meaningful way. The Committee is aware that this process is already underway to some degree in the Canadian government and governments around the world:

> The very officials we're talking about now who are being lobbied by lobbyists form e-communities of their own. E-communities are being formed inside government as we speak, and these communities are taking policy positions... [Michael Teeter 15:10:20]

The Committee listened with great interest to the U.K. experience with online consultations. The U.K government has created a "citizen portal" called UK Online. In the portal called "Citizen Space" they have a button labelled "Consultations" that takes the visitor to a central registry, where information is available about all consultations going on in the government. The site also permits the visitor to link to background information provided by officials, and provides the coordinates for who to contact and where to send submissions. The central registry links the various departmental registries. In addition, some departmental registries link to departmental sites, which provide a "Consultations" button. In the normal course, the sites provide information about which consultations are live and which have just closed. For those that have closed and for which the government has rendered a decision, a summary is provided of who appeared, what was said, and what the government's decision was.

Hillwatch's co-founders suggested that, by creating a similar site, the Canadian government could create the means and the incentives for Canadians to participate in a more meaningful way in the public policy debate:

> We think it's a heck of a good idea. People would have more incentive to get involved, to be included, to find out what's going on, and we'd recommend that you just go over there and steal the idea, holus-bolus, and apply it in Canada. [Scott Proudfoot 15:10:20]

However, Hillwatch was of the view that the U.K. system could be improved upon. One way would be to provide E-mail notification of pending consulations to anyone who had expressed an interest:

> ...all you have to do is create, as part of a consultation registry, a list of thirty or forty key topics. Are you interested in these topics? Put in your check and put in your E-mail. We'll then send you an E-mail to tell you when a consultation comes up. You can then go to the consultation site, get more information, get the background, and get involved if you want. It's very simple, cheap, and easy technology. [Scott Proudfoot 15:10:20]

Hillwatch offered a second constructive suggestion for improvement:

> If you have a consultation registry, why not have a submission button? Have a list of people who have made submissions. They could provide the links to the material on their sites. They could provide the links to the material on the site where people can view it, or the government could provide some sort of central registry with a searchable database. [Scott Proudfoot 15:10:20]

The Committee is mindful, of course, that the confidentiality of sensitive business information should still be protected. For that reason, parties making submissions would have to be given the choice of disclosing the substance of their brief:

> Now there is one important caveat here: I think it has to be voluntary. There are times when we're involved with clients and the information is confidential — we shouldn't be giving away information we wouldn't want their competitors to know. I think people have to have the right not to volunteer information. But I think most people would participate. [Scott Proudfoot 15:10:25]

The Committee found much to support in the recommendations of Hillwatch. We are aware that the Government of Canada has already set up a Web portal to access government institutions (www.canada.gc.ca), into which these recommended innovations could easily be incorporated.

## 4. The Role of Parliamentarians

> Where is the elected member of Parliament in all this? To some extent, you can be left out of the process. As we talk about consultative mechanisms and e-communities, I think we have to think about how to build elected representatives and democratic accountability into the process. [Scott Proudfoot 15:10:25]

Members of the Committee are aware of what some observers have referred to as the steady diminution of the role of ordinary MP in the policy-making process. Many members come to Parliament with great experience and expertise in different areas; the traditional view is that MPs are involved in the policy debate only at the point when a bill comes before us. Members of Parliament do, in fact, get involved earlier in the process. In fact, effective representation of our constituents often makes our early involvement necessary. But Members of Parliament are often kept no better informed than members of the public about what goes on inside the various departments of government. Hillwatch suggested a simple means by which the Internet could be used to bring Members "into the loop" earlier in the process.

> ...there should be a button that says: Contact your MP. If something is important to you, send your representation to your MP. You have to build that in. As e-government evolves, you have to look for other ways to build MPs into the process. I'd be very concerned if we didn't make that a major priority. [Scott Proudfoot 15:10:25]

But will this mean even more work for Members, in addition to their already busy schedules? Perhaps. But the Committee looks upon it as an opportunity to represent our constituents more effectively and efficiently, by entering into an ongoing "e-dialogue" with them. In addition to increasing our effectiveness as elected representatives, Hillwatch reminded the Committee that there are other advantages to actively engaging with constituents in this way:

> ...when people communicate with you as MPs via the Internet, from your constituency or otherwise, you should look on that as an opportunity to capture data. Once you learn something about a person, that person essentially becomes a volunteer. American politicians have perfected this, and it's coming to Canada. [Michael Teeter 15:10:30]

The Committee is of the view that the Internet offers a unique and exciting opportunity for the Government of Canada and Members of Parliament to engage Canadians in the public policy debate to an unprecedented degree. By making it easy for Canadians to have their views heard, public policy-making can reflect the views and interests of all Canadians, and not just of those who can afford access to government. By engaging Canadians in a meaningful way in the debate, public policy can become truly reflective of the wishes of all Canadians.

In order to promote transparency in the process by which public decision making is made, and in order to ensure that all Canadians are able to contribute effectively to the policymaking process:

**Recommendation 24:**

**The Committee recommends that the Department of Industry, in consultation with other departments of government, devote the necessary resources and proceed with all deliberateness to design and implement an Internet architecture, to be incorporated into the Government of Canada website (http://www.canada.gc.ca), and to include the following features:**

- **An easy-to-find "Consultations" portal to take visitors to a central registry containing information about all consultations currently going on in the government, with links to the departments undertaking the consultations;**
- **Additional links to background information prepared or received by government in relation to a consultation;**
- **Links to persons or departments to contact and where to send submissions;**
- **Information about which consultations are open and which have just closed; and, for those that have closed and for which the government has rendered a decision, a summary of who appeared, what was said, what the government's decision was and the reasons for it;**
- **An E-mail notice subscription list to permit Canadians to be informed of upcoming consultations on subjects of concern to them;**
- **A "contact your MP" button to permit Canadians to copy their MPs with their submissions to government.**

**Recommendation 25:**

**As well, once the consultations portal is available, the Committee recommends that the government undertake to advertise and publicize the site in order to make Canadians aware of its existence and of the opportunity to become involved in the public policy-making process.**

# CONCLUSION

Based on the evidence presented for our consideration, the Committee is of the view that the lobbyists registration system is, on balance, working well to achieve the objectives for which it was designed. The recommendations we have put forward cannot really be said to be fundamental; however, we believe they will result in a more efficient, more effective, and more enforceable system.

We heard many suggestions as to how the system might work even better, and we listened to all those suggestions with interest and open minds. The issues were often complex, involving questions ranging far beyond a study of the Act itself. In this report, we have tried to clarify how we approached those suggestions, how we "thought them through" and why we have made the recommendations we have.

While many important ideas emerged from our discussion, perhaps the most significant is that the lobbyists registration system is really best understood as "a work in progress." Just as our thinking must continue to evolve on subjects of transparency and access to government, so must our legislative framework remain flexible and ready to evolve; in this way, we will be able to respond to significant changes in the environment in which public policy decisions are made. The emergence of the Internet is the most obvious of these significant changes.

The pace of technological change makes predicting the future an uncertain enterprise. The Act mandates only a single four-year review. Should the Act be reviewed again in four years time? Our current review is complete; yet we are reluctant to close the book, and to say that the Lobbyists Registration Act is sufficient, now and for all time, to ensure that the goals it reflects will continue to be achieved. This much is certain, though: We must continue to use all the means at our disposal to open the public policy debate to all Canadians equally, regardless of who they are or where in this country they live, and regardless of the means at their disposal. The age of the Internet — the Information Age — presents us with both unprecedented opportunities and unprecedented challenges. The Committee is confident that together we will continue to meet those challenges.

# LIST OF RECOMMENDATIONS

**Recommendation 1:**

**The Committee recommends that the Government undertake a study to determine rates of compliance under the Act and the reasons for non-compliance where it exists.**

**Recommendation 2:**

**The Committee recommends that the Act be amended to create a new office, which shall have the exclusive responsibility of investigating and reporting to Parliament on alleged violations of the *Lobbyists Code of Conduct*.**

**Recommendation 3:**

**The Committee recommends that the Registrar of Lobbyists, the Office of the Ethics Counsellor and the Department of Justice undertake further consultations with a view to determining the most appropriate legislative response to the enforcement issues arising from the use of the phrase "in an attempt to influence" in the Act.**

**Recommendation 4:**

**The Committee is of the view that the current two-year limitation period for the commencement of summary conviction proceedings under the Act is adequate and therefore does not recommend any change to the Act in this regard.**

**Recommendation 5:**

**Owing to the lack of support for the proposition among witnesses appearing before it, the Committee does not recommend that the Act be amended to apply an In-House (Organization) registration approach to In-House (Corporate) lobbyists.**

**Recommendation 6:**

**Owing to the considerable conceptual difficulties presented by the proposal, the Committee does not recommend that the Act be amended to create a so-called "qualitative" approach to registering lobbying activities.**

**Recommendation 7:**

**The Committee recommends that section 4(2)(*c*) of the Act be deleted in order to require lobbyists to register even when the lobbying contact was initiated by the public office holder.**

**Recommendation 8:**

**The Committee is of the view that the Lobbyists Registration Act is an act of great public importance, and, as such, it demands of registrants the utmost good faith in complying with the spirit of the law, even where doing so may require more than mere compliance with the letter of the law. The Committee recommends that this fundamental principle be emphasized by the inclusion in the Act of a general anti-avoidance provision.**

**Recommendation 9:**

**For the purposes of simplifying the current deregistration requirements and promoting greater consistency of application of the Act, the Committee recommends that the same deregistration requirements should apply to all lobbyists.**

**Recommendation 10:**

**The Committee recommends that, in order to ensure that registrants update their filings in a timely fashion, the Registrar of Lobbyists provide an E-mail "update reminder" to all registrants at least 30 days in advance of the date upon which their registrations must be updated.**

**Recommendation 11:**

**In order to ensure that information in the lobbyists registry is kept up to date, the Committee recommends that all lobbyists should be required to update their filings semi-annually; however, the 30-day deregistration requirement currently set out in section 5(4) of the Act should be removed from the Act to the Lobbyists Code in order to remove it from the sanctions prescribed by the Act for failing to deregister within the 30-day time frame currently prescribed.**

**Recommendation 12:**

**The Committee also recommends that the Registrar draft a notice, to be displayed clearly on the lobbyists registry Web site, to the effect that because lobbyists are required to update their filings semi-annually, certain client relationships may no longer be active; and accordingly,**

**persons are encouraged to verify with the lobbyist which of the lobbyists' current client listings remain active.**

**Recommendation 13:**

**For greater certainty, the Committee recommends that the 30-day period should be removed from the Act *only* insofar as it applies to the obligation to deregister. Because timely updating of client information is important, the Committee recommends that provisions that require the lobbyist to provide notification within 30 days of any changes to existing filings should remain in the Act.**

**Recommendation 14:**

**The Committee is satisfied that the current penalty regime prescribed by the Act is appropriate and does not recommend any changes in this regard.**

**Recommendation 15:**

**The Committee is of the view that the creation of a dual-disclosure i.e. a system that would require public office holders to report having been contacted by a lobbyist, would result in significantly increased compliance cost with little, if any, improvement in transparency; for that reason, the Committee does not recommend that the Act be amended to create a dual-disclosure system.**

**Recommendation 16:**

**The Committee does not recommend that the Act be amended in order to create a requirement that the names of individuals who have been lobbied be disclosed in the lobbyists registry.**

**Recommendation 17:**

**The Committee is satisfied that the current disclosure requirements for In-House (Organization) lobbyists is sufficient and, for that reason, does not recommend any changes to the current disclosure requirements in this respect.**

**Recommendation 18:**

**Although the evidence presented to the Committee was mixed, it is possible that requiring lobbyists to disclose the amounts that they spend on lobbying campaigns could lead to greater transparency. For that**

**reason, the Committee recommends that the proposal be made the subject of further study by the Department in consultation with stakeholders.**

**Recommendation 19:**

**The Committee is satisfied that the current disclosure requirements are satisfactory and, for that reason, does not recommend that the Act be amended in order to require that lobbyists disclose their fees.**

**Recommendation 20:**

**The Committee is of the view that the current disclosure requirements are appropriate and adequate and, for that reason, does not recommend that the Act be amended with respect to contingency fees.**

**Recommendation 21:**

**The Committee does not view the issue of the tax deductibility of lobbying expenses to be within its current mandate and, for that reason, makes no recommendation on the issue.**

**Recommendation 22:**

**The Committee is of the view that, while the requirement to disclose a client's identity could, in rare, cause some hardship to a litigant in a court proceeding, maintaining the integrity of the lobbyists registry is a more pressing policy objective and, on that basis, the Committee does not propose to amend the Act to create an exception based on solicitor-client privilege to the general registration requirements.**

**Recommendation 23:**

**The Committee recommends that the role of private sector consultants in developing government policy is a subject that Parliament should study further, with a view to promoting transparency and ensuring that conflicts of interest do not arise.**

**Recommendation 24:**

**The Committee recommends that the Department of Industry, in consultation with other departments of government, devote the necessary resources and proceed with all deliberateness to design and implement an Internet architecture, to be incorporated into the Government of Canada website (http://www.canada.gc.ca), and to include the following features:**

- **An easy-to-find "Consultations" portal to take visitors to a central registry containing information about all consultations currently going on in the government, with links to the departments undertaking the consultations;**
- **Additional links to background information prepared or received by government in relation to a consultation;**
- **Links to persons or departments to contact and where to send submissions;**
- **Information about which consultations are open and which have just closed; and, for those that have closed and for which the government has rendered a decision, a summary of who appeared, what was said, what the government's decision was and the reasons for it;**
- **An E-mail notice subscription list to permit Canadians to be informed of upcoming consultations on subjects of concern to them;**
- **A "contact your MP" button to permit Canadians to copy their MPs with their submissions to government.**

**Recommendation 25:**

**As well, once the consultations portal is available, the Committee recommends that the government undertake to advertise and publicize the site in order to make Canadians aware of its existence and of the opportunity to become involved in the public policy-making process.**

# APPENDIX A
# LIST OF WITNESSES

| Associations and Individuals | Date | Meeting |
|---|---|---|
| **Department of Industry** | 2001/03/20 | 5 |
| Howard Wilson, Ethics Counsellor | | |
| Diane Champagne-Paul, Registrar, Lobbyists Registration Branch | | |
| **Canadian Manufacturers and Exporters** | 2001/03/27 | 7 |
| Jayson Myers, Senior Vice-President and Chief Economist | | |
| **Democracy Watch** | 2001/03/27 | 8 |
| Duff Conacher, Coordinator | | |
| Aaron Freeman, Board Member | | |
| **Grainger and Associates** | | |
| Brian Grainger | | |
| **Government Relations Institute of Canada** | 2001/04/05 | 12 |
| Tony Stikeman, President | | |
| Ian Faris, Director, Government Affairs, AT&T Canada | | |
| **GPC International** | | |
| John Scott, Vice-President and General Council | | |
| Carole Presseault, Health Policy Manager, Canadian Nurses Association | | |
| **Alternatives North** | 2001/04/24 | 14 |
| Suzette Montreuil, Coordinator | | |
| **ARC Publications** | 2001/04/24 | 14 |
| John Chenier, Editor and Publisher | | |
| Sean Moore, Public Policy and Public Affairs Advisor, Gowling Lafleur Henderson | | |

| Associations and Individuals | Date | Meeting |
|---|---|---|
| **Bell Canada**<br>Linda Gervais, Vice-President | 2001/04/26 | 15 |
| **Grey, Clark, Shih and Associates Limited**<br>Peter Clark, President | | |
| **Hillwatch Inc.**<br>Scott Proudfoot, Co-Chair<br>Michael Teeter, Co-Chair | | |
| **"Pierre Morin Conseils Limitée"**<br>Pierre Morin, President | | |
| **Canadian Society of Association Executives**<br>Michael Anderson, President and Chief Executive Officer<br>Bob Hamp, Manager, Communications | 2001/05/01 | 18 |
| **Department of Industry**<br>Diane Champagne-Paul, Registrar, Lobbyists Registration Branch | 2001/05/03 | 19 |
| **Department of Justice**<br>Irving Miller, Senior Counsel, Commercial Law Division | 2001/05/03 | 19 |
| **Canadian Bar Association**<br>Simon Potter, Second Vice-President<br>Tamra Thomson, Director | 2001/05/08 | 21 |

# REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report within one hundred and fifty (150) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Industry, Science and Technology (*Meetings Nos. 5, 7, 8, 12, 14, 15, 18, 19 and 21 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Susan Whelan, M.P.
Essex

Chair

# BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING OPINION

The *Lobbyists Registration Act* is one component of the measures used to make the public policy process more transparent. The Bloc Québécois has studied every aspect of lobbyists' work and each section of the Act from this perspective; it has listened to all the witnesses, always bearing in mind the importance of transparency for reassuring the citizenry that public policy decisions and the awarding of contracts reflect their interests as a whole and not those of powerful lobbies.

Despite some promising recommendations[1], the Bloc Québécois had no option but to voice its dissent to the Liberal majority's report, because it is much too timid when it comes to regulating lobbyists' activities. In addition, it says nothing about certain important aspects of the Ethics Counsellor's work.

## 1. Role of the Ethics Counsellor

The Committee refused to make recommendations about the process of appointing the Ethics Counsellor or about the different roles the Counsellor plays within the government. In the eyes of the Bloc Québécois, this is fundamental.

The recent Grand-Mère Golf Course affair — in which the Prime Minister may have been in conflict of interest when he approached the President of the BDBC about a loan for the Auberge Grand-Mère, next door to the golf course — made the spotlight on the Ethics Counsellor's role brighter than ever.

The affair effectively demonstrated to the public at large that the Ethics Counsellor (responsible for application of the Code for Public Office Holders as well as the *Lobbyists Code of Conduct*) is not independent and does not have the teeth that the public was entitled to expect. The majority report goes so far as to say that nothing prevents the Prime Minister from "appoint[ing] an Ethics Counsellor to advise his government. In fact, any party is free to do the same."

That second sentence is clear proof of the Liberals are confusing two concepts as separate and distinct as the internal management of a political party and the administration of public funds. They refer to the Ethics Counsellor as though he were a POLITICAL adviser to the Prime Minister and the government.

---

[1] In particular the repeal of paragraph 4(2)(c) and the addition of a loophole-closing provision.

And yet it is logical that an ethics counsellor would have a mandate to carry out public inquires into conflicts of interest and ethical shortcomings on the part of holders of public office, with a view to informing the citizenry about them. Unlike the Liberals, the Bloc Québécois does not regard ethics, transparency, and public confidence in democratic institutions and the management of public affairs, as the private concerns of a political party, a government or a Prime Minister. Rather, they are the responsibility of democratic institutions — the House of Commons — and the elected representatives of the people.

According to Sean Moore, a public policy and public affairs adviser who was a witness to the Committee's hearings:

> I don't think it's credible any more to have an ethics counsellor with the terms of reference such as exist at the federal level in Ottawa right now. I don't think off Parliament Hill, and certainly for at least half of Parliament Hill, that's a credible option any more. (...) Well, I think the political cost to pay for not having some office to look independently at things is probably much greater than any government should have to bear in the future.

In an effort to restore the credibility of the Ethics Counsellor's position, **the Bloc Québécois recommends that the Ethics Counsellor be appointed by Parliament for a five-year term, that the Governor in Council not be empowered to repeal this appointment except on an address by the House of Commons, and that the term be renewable for no more than one further five-year period**.

Obviously, a perfectly independent ethics counsellor who **must report to Parliament must necessarily hold public inquiries and report on both his investigations, his conclusions and the reasons underlying those conclusions, to the House of Commons**.

In this perspective, the Bloc Québécois scarcely finds reassuring the recommendation in the majority report calling for the creation of a "new office" responsible for investigating alleged violations of the Lobbyists Code, which would report to Parliament. As the report notes, "The Act does not prescribe penalties for breach of the Lobbyists Code; neither does it specify how Parliament is to respond to a reported breach of the Code."

In short, this "new office" would not be able to impose any penalties. It is as though, having concluded his investigation, Columbo could not arrest the suspect! That is why **the Bloc Québécois recommends that the Lobbyists Code be made a statutory instrument, so that breaches of it could be pursued before the courts, as is the case for multitude of other professions.**

## 2. Still plenty of work to do

In this report, the Bloc Québécois suggests a number of approaches that would make it possible to improve the *Lobbyists Registration Act* and would be likely to increase public confidence in the public policy process. Unfortunately, the Liberal majority did not see fit to adopt any of these recommendations. In other cases, the Committee preferred to procrastinate by calling for more in-depth consideration of certain issues role, rather than taking action now.

**(a) The Bloc Québécois recommends that lobbyists be required to disclose their meetings with a minister or senior public servants, in addition to disclosing the name of the department concerned.**

**(b) The Bloc Québécois recommends that lobbyists be required to disclose the amounts spent on lobbying campaigns.**

**(c) The Bloc Québécois recommends that both consultant and paid lobbyists be required to disclose their fees.**

**(d) The Bloc Québécois recommends that a provision be included explicitly banning any form of contingency fee for any activity whatsoever.**

**(e) The Bloc Québécois recommends that consultant and paid lobbyists both be required to disclose all positions occupied and all corresponding periods of employment with any federal body or any political party; all unpaid executive positions with any political party; the number of hours of volunteer work (in excess of 40 per annum) done on behalf of any political party, any would-be candidate or any riding association; any terms of office as an elected representative at the federal level, as well as any unsuccessful election campaigns fought; and all contributions to any political party or candidate.**

**(f) The Bloc Québécois recommends that the *Code for Public Office Holders* be made a statutory instrument, and that the Code be revised by a committee of the House of Commons to safeguard against abuses. For example, the post-employment cooling-off period for holders of public office, discussed by the Committee, would become subject to penalty in the event of violation.**

## Conclusion

Although the current study was not designed to cover this issue, the Bloc Québécois cannot conclude its dissenting opinion without referring to the secondary role reserved for Members of Parliament in the establishment of public policy. Many witnesses affirmed that lobbyists' time and attention is essentially directed towards the bureaucracy and the executive branch. Here is what one witness told the Committee about legislative issues:

> [MPs] are usually much farther down the list of people you need to deal with, because the genesis of legislation in this country usually is two or three years prior to the date it hits the floor of the House of Commons. (Sean Moore)

However, the Bloc Québécois knows that the citizenry would be the winners in a system where their elected representatives had more power, because it is the Members of Parliament who have direct contact with the people and are the most likely to speak for them. The Bloc Québécois hopes the government will recognize the importance of parliamentarians, and the essential contribution they make, to the public policy process.

# MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, May 31, 2001
(*Meeting No. 29*)

The Standing Committee on Industry, Science and Technology met at 9:05 a.m. this day, in Room 209, West Block, the Chair, Susan Whelan, presiding.

*Members of the Committee present*: Reg Alcock, Mauril Bélanger, Pierre Brien, Bev Desjarlais, Walt Lastewka, Charlie Penson, James Rajotte and Susan Whelan.

*Acting Members present*: Denis Mills for Dan McTeague, Joe Fontana for Andy Savoy and Raymond Lavigne for John Cannis.

*In attendance*: *From the Library of Parliament*: Geoffrey P. Kieley and Dan Shaw, Research Officers.

*Witnesses*: *From the National Research Council of Canada*: Arthur J. Carty, President. *From the Vancouver City Savings Credit Union*: David Mowat, Chief Executive Officer. *From the Conference Board of Canada*: Brian Guthrie, Director, Innovation and Knowledge Management. *From the Canadian Medical Discoveries Fund Inc.*: Calvin Stiller, Chair and Chief Executive Officer. *From the Department of Industry*: Gwillym Allen, Assistant Deputy Commissioner of Competition Economic Policy and Enforcement, Competition Bureau. *From the University of Toronto*: Nancy Gallini, Professor of Economics , Department of Economics. *From the Canadian Association of University Teachers*: Paul Jones, Research and Education Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of the Science and Technology Policies:

At 9:05 a.m., the Committee proceeded to the following Roundtable: **Research and Development Spin-off Firms and Finance Issues.**

Arthur J. Carty, David Mowat, Brian Guthrie and Calvin Stiller each made an opening statement and answered questions.

At 10:45 a.m., the sitting was suspended.

At 10:58 a.m., the sitting resumed.

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of the Science and Technology Policies:

At 10:58a.m., the Committee proceeded to the following Roundtable: **Intellectual Property Rights and Protection.**

Gwillym Allen, Nancy Gallini and Paul Jones each made an opening statement and, answered questions.

At 12:05 p.m., the sitting was suspended.

At 12:10 p.m., the sitting resumed.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the Statutory Review of the *Lobbyists Registration Act*.

It was agreed, — That the Draft Report (as amended) be concurred in.

It was agreed, — That the Chair present the Third Report (as amended) to the House at the earliest possible opportunity.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to this report within one hundred fifty (150) days.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Draft Report to the House.

It was agreed, — That 1550 copies of the Report be printed in both English and French in tumble format.

It was agreed, — That the Committee authorize the printing of dissenting opinions as an appendix to this report, immediately following the signature of the Chair.

It was agreed, — That any dissenting opinions be limited to not more than 5 pages.

It was agreed, — That any dissenting opinions be received by the Clerk in both official languages no later than in the morning of Tuesday, June 5, 2001.

It was agreed, — That a News Release be issued.

At 1:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford
*Clerk of the Committee*

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

# LA TRANSPARENCE À L'ÈRE DE L'INFORMATION : LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES AU XXI$^{e}$ SIÈCLE

## Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie

**Susan Whelan, députée**
**Présidente**

**Juin 2001**

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

# LA TRANSPARENCE À L'ÈRE DE L'INFORMATION : LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES AU XXI$^{e}$ SIÈCLE

## Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie

**Susan Whelan, députée**
**Présidente**

**Juin 2001**

# COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

**PRÉSIDENTE**

Susan Whelan

**VICE-PRÉSIDENTS**

Walt Lastewka
Charlie Penson

**MEMBRES**

Reg Alcock
Mauril Bélanger
Pierre Brien
Scott Brison
John Cannis
Beverly Desjarlais
Jocelyne Girard-Bujold
Marlene Jennings
Preston Manning
Dan McTeague
James Rajotte
Andy Savoy
Paddy Torsney

**GREFFIER DU COMITÉ**

Richard Dupuis

**PERSONNEL DE RECHERCHE**

*Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement*

Geoffrey P. Kieley

# LE COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

a l'honneur de présenter son

## QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a procédé à l'examen statutaire de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Après avoir tenu des audiences, le Comité présente le rapport qui suit à la Chambre des communes :

# TABLE DES MATIÈRES

**AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE** ..... 1

**INTRODUCTION** ..... 5

1. Envergure de l'étude ..... 5
2. Évaluation des recommandations ..... 6
3. Vue d'ensemble du système ..... 6
4. Thèmes de réflexion ..... 8

**CHAPITRE 1 — LE REGISTRE — OBSERVATION ET EXÉCUTION** ..... 11

1. Observation et exécution ..... 11
   a) Le rôle du conseiller en éthique ..... 11
   b) Problèmes d'interprétation ..... 14
   c) Délai de prescription de deux ans pour les poursuites par voie de procédure sommaire ..... 16

**CHAPITRE 2 — L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES — ENREGISTREMENT ET MISE À JOUR** ..... 18

1. Assimiler les lobbyistes « d'entreprise » aux lobbyistes « d'organisation » ..... 23
2. Enregistrement « qualitatif » ..... 23
3. Colmater les brèches ..... 24
4. Anti-échappatoire ..... 25
5. Mise à jour des déclarations ..... 26
6. Sanctions ..... 27

**CHAPITRE 3 — DIVULGATION ET TRANSPARENCE** ..... 31

1. Un système de double divulgation ..... 33
2. Déclaration des contacts individuels ..... 34
3. Divulgation de la part des organisations ..... 37
4. Divulgation des dépenses ..... 39
5. Divulgation des honoraires ..... 41

6. Honoraires conditionnels ..... 42
7. Déduction fiscale des honoraires de lobbying ..... 42
8. Confidentialité procureur-client ..... 43
**CHAPITRE 4 — LE CONFLIT D'INTÉRÊTS ET L'ACCÈS AU GOUVERNEMENT** ... 49
1. Le cloisonnement ..... 50
2. La prévention du conflit ..... 52
3. La période de restriction ..... 55
4. L'intégrité et l'accès au gouvernement ..... 57
**CHAPITRE 5 — L'ÉLABORATION DES POLITIQUES À L'ÈRE DE L'INFORMATION — LOBBYING, ACCÈS ET INTERNET** ..... 61
1. Le pouvoir de l'Internet ..... 61
2. Un défi pour les gouvernements ..... 63
3. Sensibilisation du public ..... 63
4. Le rôle des parlementaires ..... 65
**CONCLUSION** ..... 69
**LISTE DES RECOMMANDATIONS** ..... 71
**ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS** ..... 77
**DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT** ..... 79
**OPINION DISSIDENTE : BLOC QUÉBÉCOIS** ..... 81
**PROCÈS-VERBAL** ..... 85

# AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

En mars 2001, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a entrepris l'examen de l'administration et du fonctionnement, après quatre ans, de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le Comité a abordé ses audiences dans l'optique d'un mandat large, en laissant les préoccupations se dégager de la discussion elle-même. Bien que le ministre lui ait demandé de se pencher sur quelques éléments particuliers, le Comité ne s'est pas limité à ceux-ci, mais a entendu des témoignages sur tout un éventail de dossiers. Ayant pour tâche de déterminer si le système d'enregistrement des lobbyistes fonctionne bien, il a traité la question dans le contexte des quatre principes énoncés dans le préambule de la Loi :

- l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État;
- la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique;
- l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ses institutions;
- le fait que l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

Il s'agissait donc pour le Comité de déterminer si, sur le plan concret, la *Loi* ménage un juste équilibre entre ces quatre principes? Notre enquête nous a souvent menés bien au-delà de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, notamment du côté de l'éthique au sein du gouvernement et des conflits d'intérêts, du financement des élections, de la nature réelle de l'influence et, ce qui importe peut-être le plus, de la transparence.

Mais qu'est-ce que la « transparence »? Le terme désigne maintes choses différentes dans le contexte du gouvernement moderne : il signifie que le processus décisionnel du gouvernement doit être compris par les gens, leur être accessible et leur donner voix au chapitre, c'est-à-dire leur permettre de s'exprimer au sujet des lois qui régissent et influencent leur vie. En outre, la transparence veut dire que le public devrait pouvoir déterminer exactement qui parle au gouvernement, et à quel sujet. Ainsi, comprendre la transparence équivaut à ne pas limiter le débat à la quantité d'information que les lobbyistes devraient être obligés de divulguer, même si cette discussion doit bien entendu avoir lieu. Il importe que le public sache ce qui se passe au gouvernement. Mais il importe encore davantage d'examiner la manière dont nous pouvons faire en sorte que tous les Canadiens — pas seulement ceux qui travaillent dans un rayon d'un kilomètre de la Colline du Parlement — puissent contribuer véritablement au processus par lequel ils sont gouvernés.

L'un des éléments les plus importants à se dégager de nos échanges est peut-être la mesure dans laquelle Internet fait évoluer l'élaboration des politiques et les modes de communication avec le gouvernement. Évidemment, les députés reçoivent déjà beaucoup plus de courrier de leurs électeurs par la voie électronique. Par ailleurs, le Comité a appris qu'à l'heure actuelle, au moins un ministère offre dans son site Web un portail de « consultations » — grâce à leur souris d'ordinateur, les citoyens peuvent maintenant communiquer leur point de vue, et pas seulement à leur député. Pour la première fois, et même s'il en est seulement aux étapes initiales de son développement, Internet offre la possibilité d'observer clairement les rouages internes de l'administration et d'intervenir : des sites Web fournissent des listes détaillées des employés d'un ministère et indiquent leurs responsabilités, numéro de téléphone et adresse électronique; les sites Web des ministères contiennent des liens vers des textes de loi, des règlements, des lignes directrices, des manuels de politiques et même des documents de travail. Ce ne sont là que quelques exemples du degré de transparence qui peut être possible. La croissance d'Internet va modifier la façon dont les gouvernements prennent leurs décisions, et les répercussions de ce changement seront encore plus fortes au cours des prochaines années. Les députés et les responsables des ministères peuvent donc s'attendre à des contributions beaucoup plus directes et individuelles au processus d'élaboration des politiques.

En un sens, il est impossible de parler du système d'enregistrement des lobbyistes sans examiner le rôle d'Internet. D'abord, il saute aux yeux que l'enregistrement lui-même a lieu au moyen d'Internet. Les lobbyistes s'enregistrent et mettre à jour leurs déclarations par voie électronique. Le registre est entièrement consultable et permet à quiconque de trouver en quelques clics qui s'entretient avec le gouvernement, et à quel sujet. De même, Internet permet de savoir rapidement si des lobbyistes ne font pas les déclarations nécessaires.

La majorité des témoins ont exprimé l'avis que le système fonctionne bien. Pour bien comprendre ce qu'il en est, il convient sans doute d'examiner les renseignements fournis par le système et ce qu'ils révèlent des discussions qui ont lieu entre les lobbyistes et le gouvernement, des points de vue exprimés et de la nature de l'information échangée. On peut dire qu'il y a dans les quatre principes une reconnaissance implicite du rôle critique de l'information dans l'élaboration des politiques. L'information est l'apport le plus précieux à ce processus, et l'obtention de renseignements exacts et à jour constitue toujours une priorité pour les législateurs et les artisans des politiques. Cette information est communiquée par les parties prenantes, des gens ou des entreprises qui ont un intérêt dans les résultats du processus; des gens suffisamment préoccupés pour faire l'effort de s'exprimer et de s'assurer que leurs voix sont entendues. C'est ce que font chaque année des milliers de Canadiens, en réalité, lorsqu'ils écrivent à leur député. En outre, des particuliers et des entreprises peuvent conjuguer leurs énergies au sein de groupes de défense de l'intérêt public ou d'associations commerciales ou industrielles afin d'examiner des dossiers et de discuter avec le gouvernement — c'est-à-dire faire du lobbying — d'une voix forte et unifiée.

On dépeint souvent le lobbying comme étant la chasse gardée de « lobbyistes puissants et influents », qui utilisent leurs « contacts » pour conclure des « marchés secrets ». Cette description est par trop simpliste. Dans une très large mesure, les décisions du gouvernement — et, partant, les efforts de lobbying — concernent non pas les législateurs ou la législation, pas même les ministres de l'État. La plupart des activités de lobbying se déroulent plutôt à un « échelon inférieur » et visent plusieurs niveaux de gouvernement.

Un autre facteur important dont il a été question est la mesure dans laquelle la prise de décisions par le gouvernement et le rôle des lobbyistes ont changé depuis l'adoption de la Loi en 1989, et depuis les modifications majeures de 1995. On a conçu la *Loi* comme un antidote aux scandales liés à des conflits d'intérêts et au trafic d'influence qui ont accablé les gouvernements précédent. La solution n'était pas de réglementer le lobbying — qui demeure une activité valable et légitime —, mais plutôt de rendre le système transparent en exigeant des particuliers et des groupes qu'ils divulguent leurs activités de lobbying. À ce chapitre, on s'entend généralement pour dire que la *Loi* a donné de bons résultats : elle pourvoit exactement au genre de transparence envisagé au moment de son adoption, c'est-à-dire que les lobbyistes déclarent effectivement leurs activités. Aujourd'hui, en consultant le registre, on peut découvrir qui fait du lobbying auprès de quel ministère, et de quoi on discute exactement. Pourquoi est-il important de le savoir? Simplement parce qu'en sachant qui communique avec le gouvernement, le public (et, bien entendu, les autres lobbyistes) peut avoir une très bonne idée de l'information transmise et des options de politiques à l'étude. En fin de compte, le registre rend possible une véritable pluralité de vues sans un mécanisme de conformité trop onéreux.

L'observation de la Loi est une autre question à laquelle le Comité s'est arrêté. La *Loi* est-elle respectée? Des améliorations sont-elles possibles? Au moment d'évaluer les nombreuses recommandations mises de l'avant, le Comité a gardé à l'esprit l'importance d'établir un équilibre entre deux objectifs importants : d'abord, veiller à ce que la *Loi* exige la divulgation d'une quantité de renseignements suffisante pour assurer la transparence, mais, en même temps, ne pas exiger des renseignements uniquement parce qu'ils existent, au cas où ils « pourraient » indiquer quelque chose. La quantité n'est pas nécessairement avantageuse, l'important étant d'obtenir la bonne information. Réclamer davantage d'information ferait grimper les coûts du système — pour le gouvernement, le coût de la collecte, de l'examen et de la confirmation des renseignements; pour ceux qui les déclarent, le coût administratif que cela suppose. La difficulté est de trouver le degré de divulgation permettant d'uniformiser les règles du jeu, c'est-à-dire de faire en sorte que tous les Canadiens aient accès au processus décisionnel.

# INTRODUCTION

## 1. Envergure de l'étude

Le présent rapport donne les constatations détaillées de l'examen, après quatre ans, de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (ci-après appelée la LEL ou la Loi) effectué par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes.

La LEL établit les obligations légales concernant l'enregistrement des lobbyistes. Elle prescrit également les peines ainsi que les modalités régissant les enquêtes et les poursuites en cas d'infraction. Elle prévoit en outre la nomination d'un directeur de l'enregistrement des lobbyistes pour administrer le système ainsi que d'un représentant pour faire enquête lorsqu'il y a des motifs de croire que quelqu'un a contrevenu au *Code de déontologie des lobbyistes* (ci-après le Code des lobbyistes). Ce représentant est le conseiller en éthique. Son rôle à ce titre est distinct de celui qu'il assume en tant que conseiller en éthique relativement à l'application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (ci-après appelé le Code régissant les conflits d'intérêts) et les présumées infractions. Le rôle du conseiller en éthique aux termes de la LEL s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'étude, et le Comité a entendu un nombre considérable de témoignages et de recommandations sur des questions liées à ce rôle : le processus de nomination du conseiller en éthique et les solutions de rechange ainsi que la création d'un code de conflit d'intérêts pour les députés. Conscient que certaines questions débattues ne relevaient pas de la LEL, le Comité n'a pas repris dans ses recommandations les points soulevés durant ces discussions.

## 2. Évaluation des recommandations

Lors de l'évaluation des propositions mises de l'avant par les témoins, le Comité s'est d'abord posé la question de savoir si elles relevaient effectivement de la LEL. Des questions comme la période de restriction d'après-mandat, durant laquelle il est interdit à certains titulaires de charge publique de faire du lobbying, dépassaient la portée de notre étude puisqu'elles sont traitées dans le Code régissant les conflits d'intérêts. C'est pour cette même raison que nulle part dans le présent rapport n'est-il question de créer un code de conflit d'intérêts pour les parlementaires, ce qui ne signifie pas pour autant que ce ne serait pas souhaitable, mais le sujet déborde clairement le cadre de l'étude.

Qu'à cela ne tienne, le Comité a entendu des témoignages précieux au sujet du fonctionnement du système actuel, et plusieurs recommandations lui ont été faites quant aux améliorations possibles. Mais selon quels principes ces recommandations doivent-elles être évaluées? En énonçant clairement certains principes dans le

préambule de la LEL, le législateur a reconnu l'importance de la liberté d'accès aux institutions de l'État dans l'intérêt public et la légitimité des activités de lobbying auprès des titulaires de charge publique. En vertu de ces principes, les titulaires de charge publique et la population doivent avoir la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions sans qu'il soit fait obstacle à la liberté d'accès à ces mêmes institutions.

Le Comité a donc tenté d'évaluer les recommandations en essayant de respecter l'équilibre qui doit exister entre les quatre grands objectifs de la Loi. C'est dans cette optique qu'il a étudié attentivement les demandes en faveur d'une plus grande divulgation (par exemple, la divulgation des honoraires ou des sommes dépensées dans le cadre de campagnes de lobbying) en gardant à l'esprit la question importante de savoir si une plus grande divulgation assurerait dans les faits une plus grande transparence ou, au contraire, entraînerait simplement une augmentation des coûts d'administration et d'observation sans offrir les avantages correspondants.

## 3. Vue d'ensemble du système

Aux fins de la Loi, les lobbyistes sont définis comme étant des personnes qui, moyennant rémunération, communiquent avec des titulaires de charge publique fédérale afin de tenter de les influencer. La Loi les oblige à s'enregistrer et à divulguer certains renseignements. Ces renseignements sont rendus publics au moyen d'un registre informatisé. La Loi prévoit trois types de lobbyistes :

- le *lobbyiste-conseil*, soit la personne qui fait du lobbying au nom d'un client;
- le *lobbyiste salarié*, soit un employé d'une personne morale, dont une partie importante des fonctions (20 p. 100) est consacrée au lobbying au nom de l'employeur;
- le *lobbyiste pour le compte d'une organisation*, soit le premier dirigeant d'une organisation à but non lucratif si au moins un employé fait du lobbying et si le total des fonctions exercées par tous les employés représente une partie importante (20 p. 100) de celles d'un seul employé.

La Loi oblige les lobbyistes à fournir certains renseignements dans une déclaration et à aviser le directeur de tout changement des renseignements contenus dans la déclaration, notamment la fin de leurs activités de lobbying. Les renseignements à fournir devant suivre la forme réglementaire, les formulaires et les règles constituent une partie intégrante de l'administration de la Loi. L'utilisation de listes de contrôle et d'énoncés généraux facilite la collecte des renseignements.

La Loi n'englobe pas tous les lobbyistes ou toutes les activités de lobbying, car seules les personnes qui font du lobbying contre rémunération doivent s'enregistrer. Elle s'applique uniquement aux personnes qui tentent directement d'influencer les décisions du gouvernement. Les lobbyistes sont donc tenus de s'enregistrer seulement s'ils ont eu

une forme de contact ou de communication direct avec un titulaire de charge publique. La Loi n'entend divulguer que les démarches en vue d'exercer une influence, non pas réglementer les lobbyistes ou la façon dont le lobbying est exercé.

Outre la Loi, il existe un *Code de déontologie des lobbyistes* auquel doivent se conformer tous les lobbyistes qui communiquent avec des titulaires de charge publique fédérale. Le Code des lobbyistes est la contrepartie des obligations qui incombent aux titulaires de charge publique fédérale dans leurs interactions avec la population et les lobbyistes. Le Canada a été le premier État à assortir ses règles de divulgation d'un code de déontologie. L'obligation de se conformer au Code incombe au lobbyiste-conseil, au lobbyiste salarié et au premier dirigeant de l'organisation qui exerce les activités de lobbying.

Le Code des lobbyistes débute par un préambule énonçant sa raison d'être et le contexte. Viennent ensuite une série de principes, qui sont à leur tour suivis de règles précises. Les principes établissent le cadre permettant d'atteindre les buts et objectifs, mais non les normes précises. Le Code des lobbyistes énonce de façon détaillée la procédure à suivre dans certaines situations.

Le conseiller en éthique est chargé d'enquêter sur les infractions au Code des lobbyistes. Il est habilité à intervenir en cas de présumée infraction aux règles. S'il a des motifs raisonnables de croire que le Code des lobbyistes a été enfreint, il doit faire enquête et produire un rapport, qui est déposé au Parlement. Toutefois, la Loi ne prévoit aucune sanction et ne précise pas non plus la suite que doit donner le Parlement au rapport faisant état d'une infraction.

Un directeur, désigné par le registraire général du Canada (soit le ministre de l'Industrie), est chargé d'appliquer les dispositions de la Loi relatives à la divulgation des renseignements et de tenir un registre public. Le directeur est à la tête de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes. En vertu de la Loi, il n'est pas habilité à faire enquête; les questions nécessitant une enquête sont confiées à la GRC. Le personnel de la Direction vérifie si tous les formulaires ont été bien remplis et si les renseignements sont clairs. S'il y a des contradictions ou des omissions évidentes, il demande aux lobbyistes d'apporter les corrections ou de fournir des précisions. Le directeur peut vérifier les renseignements et demander des éclaircissements aux lobbyistes. La Loi l'autorise également à publier des bulletins d'interprétation et à fournir des avis afin d'éclaircir certains points concernant les modalités d'enregistrement. Elle l'habilite à imposer des peines à quiconque commet une infraction ou fournit des renseignements faux ou trompeurs. Les poursuites par voie de procédure sommaire doivent être engagées tout au plus deux ans après la présumée infraction. Les infractions graves donnent lieu à des poursuites par voie de mise en accusation, pour lesquelles il n'existe pas de prescription.

Afin de faciliter l'enregistrement des lobbyistes et de permettre à la population d'avoir largement accès aux renseignements les concernant, l'enregistrement électronique et la consultation des données peuvent se faire sans frais sur le site Internet d'Industrie Canada.

## 4. Thèmes de réflexion

Le Comité a tenu ses audiences entre mars et mai 2001. Beaucoup de points soulevés durant les discussions portaient sur de nombreux aspects du processus de développement des politiques de l'État. Le Comité a entendu les témoins sans idées préconçues. Par ailleurs, plusieurs lui avaient été proposés avant les audiences :

- La directive actuelle, qui est quantitative puisqu'elle exige l'enregistrement lorsque les activités de lobbying représentent au moins 20 p. 100 des fonctions d'un employé, devrait-elle aussi avoir un sens qualitatif; en d'autres termes, devrait-on aussi exiger l'enregistrement lorsque le lobbying peut avoir une incidence ou des répercussions importantes sur l'atteinte des buts et objectifs de l'entreprise?
- Confidentialité et conflit d'intérêts : une entreprise peut-elle conseiller un ministère si elle représente également un client du secteur privé ayant des intérêts dans le même ministère?
- Est-il souhaitable d'appliquer aux lobbyistes salariés les règles applicables aux lobbyistes pour le compte d'une organisation? La Loi fait une distinction entre les « personnes morales » et les « organisations », soit les associations, chambres de commerce, associations syndicales, sociétés philanthropiques, coalitions, etc. Dans les deux cas, les exigences d'enregistrement sont substantiellement différentes : l'élément déclencheur dans le cas des lobbyistes salariés ou des lobbyistes pour le compte d'une organisation est le même, soit une « partie importante » des fonctions (20 p. 100). Les lobbyistes salariés doivent s'enregistrer personnellement s'ils consacrent au moins 20 p. 100 de leur temps à des activités de lobbying. Une personne morale peut donc être tenue d'enregistrer plusieurs employés ou aucun (p. ex. si aucun employé ne consacre plus de 20 p. 100 de son temps à des activités de lobbying). Par ailleurs, l'enregistrement des lobbyistes pour le compte d'une organisation n'est obligatoire que si le *total* des fonctions exercées par tous les employés représente une partie importante (20 p. 100) de celles d'un seul employé. Si c'est le cas, s'enclenchent à ce moment-là une série d'obligations pour l'organisation car la déclaration doit résumer ses principaux objectifs et contenir la liste de tous les employés exerçant des activités de lobbying, peu importe le temps qu'ils y consacrent. Le Comité doit examiner la question de savoir s'il est souhaitable d'appliquer aux lobbyistes salariés les obligations applicables aux lobbyistes pour le compte d'une organisation.
- L'étude a également porté sur des questions touchant les lobbyistes-conseils. Actuellement, la LEL exige qu'un lobbyiste-conseil informe le directeur dans les 30 jours de tout changement de sa déclaration, y compris de la fin d'une activité de lobbying. Ce point est parfois oublié. Le ministre a demandé au Comité d'étudier s'il

était souhaitable de modifier la Loi en ajoutant une disposition intimant les lobbyistes-conseils à confirmer une fois l'an (ou tous les six mois) leurs activités de lobbying pour s'assurer que les renseignements consignés au registre demeurent à jour.

- Une autre question sur laquelle le Comité a été invité à se pencher concerne les dispositions d'exécution, plus particulièrement si la disposition exigeant que les poursuites par voie de procédure sommaire soient engagées tout au plus deux ans après une présumée infraction est suffisante. Le ministre, dans sa lettre au Comité, a indiqué qu'il n'avait aucune raison de croire que cette période posait des difficultés, mais qu'il serait opportun de profiter de l'étude entreprise par le Comité pour examiner la question ainsi que d'autres aspects de l'application de la Loi.

Le Comité remercie chaleureusement les nombreux témoins qui ont contribué à l'étude.

# CHAPITRE 1
# LE REGISTRE — OBSERVATION ET EXÉCUTION

> Dans l'ensemble, [...] nous constatons que la Loi est très bien respectée. Les lobbyistes s'enregistrent. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

> Il existe une abondante preuve circonstancielle donnant à penser que beaucoup de lobbyistes négligent tout simplement de s'enregistrer. [Aaron Freeman, 8:15:45]

> Nous croyons que la plupart des lobbyistes-conseils, des lobbyistes salariés et des lobbyistes pour le compte d'une organisation qui défendent activement les intérêts des sociétés privées sont bel et bien inscrits, conformément à la Loi. Le même constat ne s'applique cependant pas aux lobbyistes rémunérés qui représentent d'autres organismes [...] [Jayson Myers, 7:9:10]

La relation entre l'exécution et l'observation de la Loi est claire : très simplement, les mécanismes d'exécution de la Loi sont conçus pour faire en sorte que les lobbyistes observent la Loi. Ces deux notions sont en quelque sorte en relation inverse : Si l'on observe des problèmes sur le plan de l'observation, on a des raisons de renforcer les mécanismes d'exécution. Quand le taux d'observation est bon, c'est sans doute que les mécanismes d'exécution conviennent.

## 1. Observation et exécution

Selon la directrice de l'enregistrement des lobbyistes, étaient enregistrés le 16 mars 2001 : 785 lobbyistes-conseils, 301 lobbyistes salariés et 364 dirigeants rémunérés d'organisations sans but lucratif et de groupes de défense d'intérêts, soit des lobbyistes pour le compte d'une organisation. Ces taux d'observation élevés sont attribuables dans une large mesure à la facilité d'accès du système :

> Un point important que je tiens aussi à souligner est notre capacité d'utiliser l'Internet afin d'assurer la transparence ainsi que l'efficacité administrative. À ce jour, 98 p. 100 des enregistrements sont faits par voie électronique. Le site Strategis, qui est la vitrine d'Industrie Canada sur l'Internet, permet non seulement aux lobbyistes de s'enregistrer sans frais et directement en ligne, mais aussi de rendre le registre complètement accessible au public canadien 24 heures par jour, 7 jours par semaine, permettant ainsi à quiconque de faire des recherches et d'extraire des renseignements sur les lobbyistes. [Diane Champagne-Paul, 5:16:25]

Tout indique que le registre est une ressource très utilisée :

> [...] pour la période du 1er avril 2000 au 11 mars 2001, il y a eu 30 033 visites à notre site des lobbyistes et [...] pendant la même période, les utilisateurs ont accédé à environ 167 496 pages, ce qui est quand même un bon nombre pour ce que l'on peut appeler un petit programme. [Diane Champagne-Paul, 5:16:25]

Ces réalisations sont encore plus impressionnantes quant on sait à quel point les ressources budgétaires sont limitées :

> Le recours à l'Internet permet également d'utiliser de façon très efficace les ressources limitées que nous avons à notre disposition, car il permet à la Direction de l'enregistrement des lobbyistes d'opérer avec seulement deux personnes et un budget annuel de moins de 200 000 $. [Diane Champagne-Paul, 5:16:25]

Un des témoins entendus, Démocratie en surveillance, ne trouve pas que le registre est efficace et a dit au Comité qu'il existait « une abondante preuve circonstancielle donnant à penser que beaucoup de lobbyistes négligent tout simplement de s'enregistrer ». [Aaron Freeman, 8:15:45] Cependant, Démocratie en surveillance n'avait rien à offrir à l'appui de ses assertions et le fait demeure que des « preuves circonstancielles », même nombreuses, ne peuvent pas être considérées comme probantes.

En outre, ces « preuves circonstancielles » ne permettent pas de déterminer si seulement certains types de lobbyistes omettent de s'enregistrer ou si c'est le cas de tous les types de lobbyistes, non plus que de savoir si ce comportement tient à une méconnaissance de la Loi ou à une volonté délibérée de se soustraire à celle-ci. Évidemment, si cette remarque vise spécifiquement les lobbyistes salariés représentant les organisations non gouvernementales (ONG), elle est appuyée dans une certaine mesure par une étude réalisée par Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC). Comme l'a affirmé Jayson Myers :

> Nous croyons que la plupart des lobbyistes-conseils, des lobbyistes salariés et des lobbyistes pour le compte d'une organisation qui défendent activement les intérêts des sociétés privées sont bel et bien inscrits, conformément à la Loi. Le même constat ne s'applique cependant pas aux lobbyistes rémunérés qui représentent d'autres organismes [...]. [Jayson Myers, 7:09:10]

Pour appuyer ses dires, M. Myers cite les résultats d'une étude réalisée par son organisation dans laquelle on a mesuré les taux d'observation de l'enregistrement à l'occasion des discussions auxquelles MEC a participé durant les deux années précédentes. Ces discussions concernaient l'Organisation mondiale du commerce, l'élaboration des règles de divulgation de la Société pour l'expansion des exportations et le changement climatique et les négociations nationales sur la participation du Canada au protocole de Kyoto. L'étude de MEC a montré que sur les 36 lobbyistes-conseils qui représentaient des associations d'entreprises, 34 étaient enregistrés, les 14 lobbyistes représentant des entreprises étaient tous enregistrés et sur les 28 lobbyistes pour le compte d'une organisation non gouvernementale qui participaient aux consultations, trois seulement étaient dûment enregistrés.

Le Comité n'a pas analysé l'étude de MEC et ne peut donc pas en apprécier les conclusions. Cependant, même si ces conclusions s'avèrent, elles ne traduisent pas nécessairement une volonté délibérée de contrevenir à la Loi. Il est probable que la

plupart des lobbyistes qui ont omis de s'enregistrer ne connaissent pas la Loi ou l'interprètent mal. Dans certains cas au moins, le problème tient peut-être à des ressources ou une expertise limitées ou même à l'isolement.

> Il arrive parfois que, en dehors des régions métropolitaines, les gens ne connaissent pas bien les obligations prévues par la Loi. C'est pourquoi nous donnons suite en leur téléphonant pour les informer. En général, les gens s'enregistrent ensuite. [Diane Champagne-Paul, 19:09:30]

Les témoins n'étaient pas tous d'accord avec l'approche retenue, où l'on compte sur les membres du secteur pour signaler les violations possibles de la Loi. John Chenier, éditeur, *Lobby Monitor*, avance :

> En ce qui concerne l'application de la Loi, je vous rappelle le témoignage de la directrice de l'enregistrement des lobbyistes devant ce comité le même jour. Selon son témoignage, ceux qui choisissent de ne pas s'inscrire, mais dont les activités sont portées à sa connaissance par le biais de fonctionnaires, n'ont qu'à plaider l'ignorance et à lui soumettre tout simplement une inscription pour échapper aux sanctions. [John Chenier, 14:15:40]

Évidemment, on ne peut pas conclure systématiquement à une volonté de contourner la Loi dans chaque cas d'omission, puisqu'il peut s'agir simplement d'ignorance; dans notre système de justice, les défendeurs ont droit au bénéfice du doute raisonnable. Il reste cependant que toute violation de la Loi, même involontaire, porte atteinte à l'efficacité de celle-ci en l'absence d'un redressement. Le Comité estime néanmoins que ce n'est pas en adoptant des mesures d'exécution plus strictes qu'on remédiera au problème de l'ignorance au sujet des dispositions de la Loi et qu'on a surtout besoin à cet égard de mesures d'information, ce qu'a fait valoir avec éloquence Brian Grainger, un expert-conseil qui a une longue expérience des questions d'éthique commerciale :

> Les Américains nous ont prouvé qu'on peut recourir aux tribunaux ad nauseam sans pour autant sortir du pétrin. Nous n'avons rien gagné en allant dans cette direction. Par ailleurs, les principes qui ont été évoqués aujourd'hui — la transparence, la responsabilisation — sont importants. À l'instar de bien d'autres, j'estime qu'à l'heure actuelle, nous devrons dépendre du professionnalisme — le terme juste est « intégrité » — des gens appelés à servir [...] je ne pense pas que nous voulions vivre dans un environnement où l'on se fonde uniquement sur l'observance de certaines règles, sans faire appel aux valeurs car à mon avis, cela entraînerait bien des difficultés. [Brian Grainger, 8:16:15]

En conclusion, s'il semble que les exigences d'enregistrement sont dans l'ensemble assez bien respectées, le Comité est d'avis qu'il serait avantageux d'étudier plus à fond la question de l'observation de la Loi et, en conséquence :

**Recommandation 1 :**

**Le Comité recommande que le gouvernement effectue une étude afin de déterminer les taux d'observation de la Loi et les motifs de non-observation de la Loi, le cas échéant.**

### *a) Le rôle du conseiller en éthique*

Le conseiller en éthique est chargé de faire enquête sur les violations possibles du Code des lobbyistes, et en cette qualité, il fait rapport au ministre de l'Industrie (et, donc au Comité). C'est à ce titre qu'il a comparu devant le Comité pour parler de son rôle vis-à-vis de l'exécution du Code des lobbyistes.

Le conseiller en éthique tire ses pouvoirs aux termes de la LEL d'un décret pris en vertu de l'article 10.1 de la Loi. Cette disposition autorise le gouverneur en conseil à « désigner un conseiller en éthique pour l'application de la présente Loi ». L'instrument qui confère au conseiller en éthique ses pouvoirs aux termes de la Loi est un décret (C.P. 1996-266, 26 février 1996) :

> Sur recommandation du premier ministre et en vertu de l'article 10.1 de la Loi *sur l'enregistrement des lobbyistes*, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de désigner par les présentes M. Howard Wilson, d'Ottawa en Ontario, comme conseiller en éthique.

Le conseiller en éthique est aussi habilité à faire enquête sur les violations présumées du Code des lobbyistes. Les modifications de 1995 qui avaient créé le bureau du conseiller en éthique avaient aussi donné à celui-ci le pouvoir de rédiger un code de déontologie des lobbyistes, lequel est entré en vigueur en mars 1997.

Le conseiller en éthique tient ses pouvoirs en matière de conflits d'intérêts du paragraphe 5(1) du Code régissant les conflits d'intérêts :

> Sous la direction générale du greffier du Conseil privé, le conseiller en éthique administre le Code des lobbyistes et applique les mesures d'observation régissant les conflits d'intérêts énoncées dans la présente partie [...]

Le conseiller en éthique a comparu devant le Comité pour parler de son rôle dans le contexte de la Loi *sur l'enregistrement des lobbyistes*, ce qui a suscité un certain débat sur la portée de l'étude du Comité. Certains députés de l'opposition étaient d'avis qu'il était légitime de profiter de sa comparution pour l'interroger sur le premier ministre. Cependant, la majorité des membres du Comité considéraient qu'il comparaissait clairement au sujet de l'application de la LEL et du Code des lobbyistes et non du Code régissant les conflits d'intérêts. La question a semblé résolue lorsque le Comité et le conseiller en éthique sont convenus de consacrer la première heure d'audience à des questions sur le premier ministre.

Le mandat du Comité concernant l'étude courante provient de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, mais nous n'avons pas considéré que nous étions tenus de nous limiter strictement aux questions liées directement à cette Loi. En fait, un grand nombre de questions ont été abordées durant les audiences, dont certaines concernaient directement la Loi, mais d'autres en étaient relativement éloignées. Par exemple, la discussion est souvent revenue à la question de la période de restriction qui s'applique aux anciens titulaires de charge publique et à la question du financement des campagnes électorales. Le Comité a entendu avec beaucoup d'intérêt les témoignages sur ces questions, mais il est bien conscient que les discussions n'avaient pas toutes un rapport direct avec son étude, ce qui montre combien il était parfois difficile d'en cerner les limites.

Nos discussions sur le conseiller en éthique en particulier illustrent bien ce fait. Le Comité estime que les pouvoirs d'enquête du conseiller en éthique et sa nomination pour les fins de l'application de la Loi sont des sujets qui font clairement partie de son mandat, et il a d'ailleurs entendu des témoignages à ce sujet. Par exemple, le Comité s'est demandé si le conseiller en éthique devrait participer à l'exécution du Code des lobbyistes ou s'il ne vaudrait pas mieux confier cette tâche à une autre personne. Par contre, le Comité admet que certains aspects des responsabilités du conseiller en éthique débordent de la portée de son étude. Par exemple, sa nomination de même que l'enquête qu'il mène aux termes du Code régissant les conflits d'intérêts intéressent certes les députés de l'opposition et certains Canadiens, mais outrepassent le mandat du Comité.

Après réflexion, force est de conclure que la controverse sur la portée du mandat du Comité tient au fait que le conseiller en éthique occupe deux postes assortis de responsabilités très différentes en matière de reddition de comptes. En sa qualité d'enquêteur relativement à l'exécution du Code des lobbyistes, il fait rapport au ministre de l'Industrie (et au Comité) sur les contraventions au Code des lobbyistes. En sa qualité de conseiller en éthique, il conseille sur les violations éventuelles du Code régissant les conflits d'intérêts. La confusion est exacerbée par le fait que les deux attributions du conseiller en éthique, bien que de nature très différente, portent le même titre, à savoir celui de conseiller en éthique. C'est cependant un détail qui pourrait facilement être réglé en lui donnant (ou à une autre personne) un titre différent, par exemple celui de conseiller en matière d'enregistrement des lobbyistes.

Si les modifications de 1995 ont donné au conseiller en éthique le pouvoir de rédiger le *Code de déontologie des lobbyistes*, cela veut-il dire pour autant qu'il doive faire office d'enquêteur aux termes du Code? Il n'existe pas de raison probante de lui confier les deux fonctions, et il semble en fait qu'elles contribuent au malentendu sur ses rôles et responsabilités en matière de reddition de comptes.

Au moment où la Loi avait été modifiée, le Parlement estimait que les pouvoirs d'enquête du conseiller en éthique, du fait qu'ils étaient très semblables à ceux d'un juge d'une cour fédérale, devraient être exercés par un haut fonctionnaire.

> En 1995, [...] la première tâche qui m'a été confiée consistait à élaborer un code. Mais cela devait bel et bien être un code. Je l'ai fait après une consultation poussée et cela s'inscrit maintenant dans le régime. On a toutefois estimé qu'il fallait aussi des pouvoirs d'enquête très étendus, et ces pouvoirs m'ont été confiés. [Howard Wilson, 5:17:15]

Comme c'est le conseiller en éthique qui avait rédigé le Code des lobbyistes, on a trouvé logique et pratique de lui confier l'enquête des violations et la préparation des rapports, davantage pour des raisons administratives que des exigences administratives, semble-t-il. On peut maintenant se demander s'il était bien avisé de confier ensuite ce pouvoir au conseiller en éthique. Le lobbying est une question qui concerne tous les députés, et pas seulement le premier ministre, son Cabinet et les députés du parti au pouvoir. Ne vaudrait-il pas mieux confier l'application du Code des lobbyistes à un haut fonctionnaire qui ferait rapport au Parlement? C'est une idée que les témoins ont été presque unanimes à appuyer. Le Comité souscrit à cette proposition. Cependant, il est important de souligner qu'elle n'empêche en rien le premier ministre de nommer un conseiller en éthique pour conseiller son gouvernement. En fait, n'importe quel parti peut en faire autant.

Le fait de retirer au conseiller en éthique la responsabilité de voir à l'exécution de la Loi aurait deux avantages : on éliminerait les malentendus causés par ses deux responsabilités différentes en matière de reddition de comptes et il aurait plus de temps à consacrer à ses fonctions relativement au Code lobbyistes régissant les conflits d'intérêts. Évidemment, le système a évolué de telle manière qu'il y a une grande interdépendance administrative entre la Direction de l'enregistrement des lobbyistes et le Bureau du conseiller en éthique, mais il n'est pas évident que cet arrangement est avantageux et, comme les audiences l'ont montré, il peut susciter des malentendus considérables sur le rôle du conseiller en éthique dans le contexte du système de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Cette ambiguïté pourrait être résolue par la création d'un nouveau bureau qui serait chargé de faire enquête sur les infractions au Code des lobbyistes.

En conséquence, pour les motifs énoncés ci-dessus :

**Recommandation 2 :**

**Le Comité recommande que la Loi soit modifiée afin d'y prévoir la création d'un nouveau bureau qui aurait compétence exclusive quant aux enquêtes sur les violations présumées du *Code de déontologie des lobbyistes* et ferait rapport au Parlement à ce sujet.**

### *b) Problèmes d'interprétation*

Actuellement, la Loi s'applique à toute personne qui, moyennant paiement, s'engage à communiquer avec un titulaire de charge publique afin de tenter d'influencer la prise de décisions des pouvoirs publics. Comme l'a expliqué le conseiller en éthique, cela entraîne des difficultés au niveau de l'exécution de la Loi :

> [...] Nous pensions que le mot déterminant était « communiquer ». Si vous avez un client, si vous êtes rémunéré et si vous parlez au titulaire d'une charge publique des changements à apporter à un projet de loi ou à un règlement. Mais les procureurs du ministère de la Justice ont dit que les mots clés étaient « tenter d'influencer ». À leur avis, le critère qui s'applique [...] est de savoir si la communication cherchait à influencer. [Howard Wilson, 5:16:30]

Cette différence d'interprétation a des effets considérables. Selon la condition, telle qu'elle est normalement interprétée, si une personne, moyennant rémunération, communique avec un titulaire de charge publique pour discuter d'une mesure gouvernementale (par exemple de l'attribution d'un marché ou d'un projet de loi), cette personne est tenue de s'enregistrer. C'était sans doute là l'intention initiale du Parlement, car cela serait conforme au *Code criminel*. Cependant, les termes « tenter d'influencer » suscitent des problèmes d'interprétation. Comme l'a dit Irving Miller, conseiller juridique principal à la Division du droit commercial du ministère de la Justice :

> En supprimant l'expression « tenter d'influencer », il serait beaucoup plus facile de recueillir les preuves nécessaires pour poursuivre l'auteur d'une infraction — c'est évident — car la communication est sans doute plus facile à établir. Pour prouver qu'il y a eu tentative d'influencer [...] il faut des éléments de preuve beaucoup plus concrets, et c'est le problème. [Irving Miller, 19:09:15]

M. Miller a cependant signalé que la solution ne consistait pas à simplement supprimer les mots qui font problème :

> Toutefois, si l'on laisse tomber cette expression et qu'on se concentre uniquement sur la communication, on donne alors à la disposition une portée extrêmement générale. En rédigeant cette disposition, il faudra peut-être prévoir des dispositions qui ne se trouvent pas déjà dans la Loi, car il ne faut pas que cela s'applique à toutes les communications. Une demande de renseignements sur l'évolution d'un dossier, par exemple, ne doit pas tomber dans cette catégorie, et il y a d'autres exemples. Il nous faudra donc examiner attentivement la question pour voir ce qui doit faire l'objet d'une exemption. [Irving Miller, 19:09:15]

Le conseiller en éthique a parlé d'autres endroits, comme aux États-Unis, où l'on utilise une formulation différente, par exemple « communiquer avec des titulaires de charge publique au sujet » d'un projet de loi ou de l'attribution d'un marché.

M. Miller a signalé que le Ministère envisageait plusieurs solutions. On pourrait entre autres faire relever cette infraction d'un système civil d'infractions réglementaires ou administratives :

> [...] ce sont des options qui ont été envisagées et qui sont toujours à l'étude [...] Elles entraînent d'autres problèmes [...] Si l'on décriminalisait cette infraction, on diminuerait la norme de la preuve, le fardeau de la preuve, pour passer du doute raisonnable à la prépondérance des probabilités [...] il serait toutefois difficile d'établir la culpabilité, si on laissait l'expression « tenter d'influencer ». On ne supprimerait donc sans doute pas entièrement le problème. Cela le résoudrait peut-être en partie, mais pas entièrement. [Irving Miller, 19:09:20]

On pourrait aussi envisager des sanctions administratives, ce qui a apparemment déjà été fait dans des lois fédérales. Cependant, celle solution est aussi imparfaite :

> Si l'on adopte ce genre de mécanisme, il faudra mettre en place un tribunal chargé d'entendre les appels, car en vertu de ce mécanisme, une personne à laquelle on impose une sanction administrative aura le droit d'interjeter appel si elle décide de ne pas plaider coupable. Autrement dit, elle devra en saisir un tribunal, lequel devra être établi aux termes de la Loi et ainsi de suite. Les choses deviennent donc un peu plus complexes. Au lieu de recourir aux tribunaux qui existent déjà, il faudra en plus créer un tribunal réservé exclusivement à cette fin. [Irving Miller, 19:09:20]

Il existe une troisième solution, qui consiste à utiliser la *Loi sur les contraventions*, une loi fédérale qui prévoit des peines de type administratif et qui est administrée au moyen de tribunaux provinciaux appelés tribunaux des contraventions. En faisant de l'infraction une « contravention », on la décriminalise. La personne concernée peut plaider coupable et payer une amende, ou plaider coupable et faire des représentations, ou demander un procès. Cependant, sept ou huit provinces seulement administrent des tribunaux des contraventions. Du reste, on se demande aussi si le plafond des amendes prévues aux termes de la *Loi sur les contraventions* est suffisant pour encourager l'observation de la Loi.

Sur la base des témoignages dont il a été saisi, le Comité convient qu'il existe vraiment un problème d'exécution de la Loi. Cependant, il n'a pas suffisamment d'informations pour faire une analyse approfondie des solutions législatives possibles. En conséquence :

**Recommandation 3 :**

**Le Comité recommande que la Direction de l'enregistrement des lobbyistes, le Bureau du conseiller en éthique et le ministère de la Justice effectuent d'autres consultations en vue de déterminer quelles mesures législatives permettraient le mieux de régler les problèmes d'exécution résultant de l'emploi des termes « tenter d'influencer » dans la Loi.**

### *c) Délai de prescription de deux ans pour les poursuites par voie de procédure sommaire*

Aux termes de la Loi actuelle, quiconque donne sciemment des renseignements faux ou erronés commet une infraction, laquelle peut donner lieu soit à une procédure sommaire (amende maximale de 25 000 $ et emprisonnement d'au plus six mois), soit à une mise en accusation (amende maximale de 100 000 $ et emprisonnement d'au plus deux ans). Le délai de prescription de deux ans ne s'applique qu'aux procédures sommaires. Il n'y a pas de prescription dans le cas des procédures de mise en accusation. Le délai de prescription normal pour les infractions punissables par voie sommaire (par exemple dans le *Code criminel*) est de six mois, mais la Loi prévoit un délai de prescription beaucoup plus long, de deux ans. Le Comité est conscient de la

tendance à l'allongement des délais de prescription et à l'alourdissement des sanctions imposées sur déclaration sommaire de culpabilité qui visent à donner plus de latitude aux procureurs. Il peut arriver que l'expiration du court délai de prescription de six mois dans le cas de la procédure sommaire place les procureurs devant une alternative : procéder par voie de mise en accusation ou renoncer à des poursuites. La procédure par mise en accusation est cependant réservée aux infractions graves du fait qu'elle donne à l'accusé droit à un procès devant jury et à une enquête préliminaire. De plus, comme les infractions donnant lieu à une procédure par mise en accusation font l'objet de sanctions plus lourdes, il peut être plus difficile d'obtenir une condamnation.

Il n'y a pas de consensus sur le délai de prescription de deux ans. Certains le trouvent suffisant. D'autres estiment qu'il pourrait être opportun de l'allonger si cela avait pour effet d'améliorer l'observation et l'exécution de la Loi. D'autres encore craignent qu'un délai de prescription de deux ans ait le temps d'expirer avant que certaines infractions ne soient décelées :

> Si l'on jette un coup d'œil au libellé de la Loi, on constate que les poursuites «se prescrivent par deux ans à compter de la date de la prétendue perpétration » [...] Comme vous pouvez le voir, il peut y avoir un délai considérable entre le moment où quelque chose se produit et le moment où l'on en prend connaissance. [Duff Conacher, 8:15:50]

On ne peut pas évaluer le délai de prescription dans l'absolu, mais dans le contexte de l'application pratique du système. A-t-on observé des cas où il a fallu renoncer à des poursuites parce que le délai de prescription était écoulé? Lorsqu'elle a témoigné, la directrice n'a fait état d'aucun cas de ce genre. Il semblerait donc que rien ne permette de conclure que le délai de prescription de deux ans ne convient pas. En théorie, cependant, la situation pourrait être différente. Que se passerait-il par exemple s'il fallait plus de deux ans pour constater une violation des dispositions de la Loi? À première vue, on répond que la Couronne pourrait alors procéder par mise en accusation (si l'infraction est suffisamment grave), mais qu'arrive-t-il s'il s'agit d'une infraction relativement mineure pour laquelle la seule solution raisonnable consiste à procéder par procédure sommaire? Comment le directeur apprend-il qu'une personne a omis de s'enregistrer? Combien de temps faut-il pour s'en rendre compte? Étant donné qu'un lobbyiste n'est identifié comme tel que lorsqu'il s'enregistre, comment le directeur détermine-t-il si une personne faisant du lobbying est dûment enregistrée? La directrice a répondu en ces termes :

> [...] nous avons un registre qui est parfaitement du domaine public, qui est ouvert à tous les Canadiens, à tout le monde [...] n'importe qui peut y avoir accès. Si quelqu'un pense que quelqu'un d'autre fait du lobbying sur une question quelconque, il peut consulter ce registre et voir si le lobbyiste est correctement enregistré. [Diane Champagne-Paul, 5:17:10]

La directrice a expliqué qu'il y avait rarement des activités de lobbying non enregistrées pour la simple raison que le lobbying est une pratique habituellement tout à fait ouverte :

> Et chaque fois qu'il y a des activités de lobbying pour préconiser une position, vous pouvez être certains qu'il y en aura automatiquement pour défendre la position contraire. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Le système s'en remet donc aux personnes concernées, et l'observation est facilitée par le fait que le registre peut être consulté par n'importe qui sur Internet.

> En tant que directrice de l'enregistrement, je reçois de temps à autre des appels de bureaucrates ou même de représentants du secteur privé qui m'interrogent sur une affaire particulière. Ils me demandent: « Est-ce que telle ou telle personne est inscrite? ». Nous faisons les recherches, et nous obtenons les faits. À partir de ces informations, je me renseigne. Je téléphone à la personne concernée. Je vérifie les faits, et j'obtiens alors deux résultats. Ou les activités en question ne doivent pas être enregistrées en vertu de la Loi, ou ces personnes n'étaient pas au courant. Dans ce cas, nous les informons. Nous leur communiquons une trousse d'information pour s'inscrire. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

> Étant donné que le registre est facile d'accès, s'il existe un dossier et qu'une personne sait qu'il est très d'actualité, elle peut consulter le registre et constater qu'une personne dont les activités sont connues à l'égard de ce dossier n'est pas enregistrée. Il paraîtra un article dans les journaux, ou un autre journaliste donnera suite à l'affaire, et nous recevrons alors un appel téléphonique. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Dans certains cas, nous a dit la directrice, l'enquête révèle que les activités signalées ne sont pas des activités devant être enregistrées, si bien qu'il n'y a pas infraction à la Loi.

> Lorsque cela se produit, la première chose que je fais, c'est de vérifier les faits par téléphone. Tout d'abord, je dois établir si cette activité relève vraiment de l'application de la Loi. Bien souvent, les gens pensent qu'une activité constitue du lobbying alors que ce n'est pas le cas. Je donne donc suite à l'affaire. Je téléphone personnellement à la personne en question ou aux autres personnes concernées par le dossier, pour établir les faits. À partir de là, je peux déterminer si cette activité est ou non visée par la Loi. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Lorsque les activités signalées relèvent de la Loi :

> Si c'est le cas, les personnes sont informées des exigences législatives relatives à l'enregistrement. Dans l'ensemble, dans les régions métropolitaines [...] nous constatons que la Loi est très bien respectée. Les lobbyistes s'enregistrent. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Le conseiller en éthique est d'avis que le système d'enregistrement a considérablement dissipé le mystère qui entourait autrefois le système :

> Il y deux ans, quand Onex a fait son offre d'achat pour Air Canada, tout le monde a voulu savoir exactement quels étaient les lobbyistes impliqués. Air Canada embauchait des lobbyistes, Canadian Airlines également de même qu'Onex et il est

> certain que d'autres intérêts en ont fait autant. Mon bureau a reçu exactement deux appels téléphoniques [...] car tous ces renseignements pouvaient être obtenus sur Internet. Je crois que cela élimine le mystère. Il n'y avait aucun mystère quant au lobbyiste engagé pour défendre les intérêts de telle ou telle société. [Howard Wilson, 5 :16 :40]

Dans son mémoire au Comité, l'Association du Barreau canadien a exprimé le point de vue suivant :

> Toute violation suffisamment grave pour justifier des poursuites par voie de mise en accusation mérite qu'on puisse intenter des poursuites même plus de deux ans après qu'elle a été commise. En revanche, une infraction qui ne justifie pas un tel recours n'est sans doute pas assez grave pour qu'on fasse enquête et qu'on intente des poursuites plus de deux ans après coup.

Étant donné le caractère public du registre, il semble fort probable que le directeur sera la plupart du temps mis au courant en temps voulu des violations possibles de la Loi et il ne semble pas que le délai de prescription de deux ans ait empêché la Couronne d'intenter des poursuites par procédure sommaire. En conséquence et pour d'autres raisons énoncées précédemment :

**Recommandation 4 :**

**Le Comité considère comme suffisant le délai de prescription actuel de deux ans relativement aux poursuites par procédure sommaire aux termes de la Loi et ne recommande donc aucune modification de la Loi à cet égard.**

# CHAPITRE 2
# L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES — ENREGISTREMENT ET MISE À JOUR

Le Comité a étudié plusieurs questions touchant les obligations que crée la LEL en matière d'inscription.

## 1. Assimiler les lobbyistes « d'entreprise » aux lobbyistes « d'organisation »

La Loi fait une distinction entre les « organisations » — c.-à-d. les chambres de commerce, les organismes, les associations syndicales, etc. — et les « personnes morales », ainsi qu'entre leurs conditions respectives d'enregistrement. À l'heure actuelle, le premier dirigeant d'une organisation doit s'enregistrer comme lobbyiste pour le compte d'une organisation si le total du temps que tous les employés consacrent au lobbying correspond à 20 p. 100 du temps d'un employé (c.-à-d. une journée par semaine de travail). Le premier dirigeant doit dresser la liste de tous les employés qui font du lobbying, quelle que soit la part du temps qu'ils y consacrent. Par ailleurs, dans le cas des lobbyistes salariés (attachés à une entreprise), tout employé qui consacre « une partie importante » de ses fonctions (définie comme étant 20 p. 100 de son temps) au lobbying est tenu de s'enregistrer.

Le Comité fut chargé d'étudier l'opportunité d'appliquer aux lobbyistes salariés les règles concernant les lobbyistes pour le compte d'une organisation. Jayson Myers des MEC a exprimé les vues de son association à ce sujet :

> [...] les sociétés devraient-elles être tenues de s'enregistrer au même titre que les lobbyistes d'une organisation? Certaines entreprises gagneraient à devoir simplement produire une liste d'employés qui mènent des activités de lobbying. D'autres, en particulier de grandes sociétés qui affectent de nombreux employés à de telles activités, verraient là une charge administrative coûteuse, sans grand apport sur le plan de l'amélioration de la transparence[...]. [Jayson Myers, 07:09:20]

Les MEC ont donc recommandé, si le changement est effectué, de rendre facultatif l'enregistrement des lobbyistes salariés selon les mêmes règles que les lobbyistes pour le compte d'une organisation.

Mme Gervais de Bell Canada a aussi exprimé des préoccupations à cet égard :

> La possibilité que la norme visant les organismes soit étendue aux entreprises nous préoccupe. Nous craignons que ce changement n'alourdisse la paperasserie pour les entreprises, sans bénéfice apparent pour le public. [Linda Gervais, 15:09:10]

John Chenier, rédacteur du Lobby Monitor, s'oppose également au changement :

> [...] adopter pour les sociétés les mêmes règles en matière de rapport qu'ont les lobbyistes agissant au nom d'une organisation serait une erreur. Les organisations — en général des associations — sont plus petites, plus centralisées, et savent qui est chargé des relations gouvernementales. Les grandes sociétés, par ailleurs, sont plus grandes, plus étalées sur le plan géographique, plus hétérogènes, et elles n'ont pas les liens hiérarchiques ni les structures en place pour veiller à ce que toutes les activités de lobbyisme puissent ou soient canalisées par un seul intermédiaire. [John Chenier, 14:15:40]

Fait remarquable, aucun témoin n'était d'accord avec l'idée d'appliquer aux lobbyistes salariés les règles concernant les lobbyistes pour le compte d'une organisation. Par conséquent :

**Recommandation 5 :**

**Comme les témoins entendus n'appuient pas cette proposition, le Comité ne recommande pas de modifier la Loi pour appliquer aux lobbyistes salariés les règles d'enregistrement visant les lobbyistes pour le compte d'une organisation.**

## 2. Enregistrement « qualitatif »

Faut-il étendre les règles d'enregistrement aux personnes qui consacrent moins de 20 p. 100 de leur temps de travail aux activités de lobbying, quand ce lobbying peut avoir une incidence marquée sur les buts et les objectifs d'une société? Des témoins ont soulevé des objections probantes :

> [...] le fait de désigner comme lobbyiste toute personne rémunérée qui tente d'influencer les politiques publiques pour le compte d'un employeur ou d'un client contribue grandement à protéger le droit des Canadiens et Canadiennes de communiquer personnellement avec les titulaires de charge publique. Le projet de changement de la définition de lobbyistes salariés poserait d'importants problèmes d'interprétation et compliquerait la tâche des personnes qui veulent défendre leurs intérêts légitimes auprès du gouvernement, sans pour autant contribuer, en toute vraisemblance, à l'amélioration de la transparence dans le fonctionnement de la Loi. [Jayson Myers, 7:09:15]

Le Comité prend bonne note des problèmes d'interprétation que soulèverait un tel changement. Par exemple, comment évaluer l'« importance » d'une campagne de lobbying? Qui décide si l'objectif d'une campagne de lobbying donnée est « important » pour le client? Ne peut-on pas dire que toutes les activités de lobbying sont importantes puisque, dans le cas contraire, aucune entreprise ne les entreprendraient? Est-il même possible d'élaborer des lignes directrices pouvant aider à déterminer ce qui est ou n'est pas « important » pour le client? Comment les appliquer? Le directeur de l'enregistrement serait-il tenu d'ordonner la production des notes de service confidentielles ou autres documents de travail du client afin de déterminer l'importance ou l'incidence d'une activité

particulière de lobbying? L'inscrit peut-il faire l'objet de poursuites pour avoir conclu, à tort mais de bonne foi, que l'objectif n'était pas suffisamment « important » pour justifier une déclaration?

Le Comité étant préoccupé par l'incertitude inhérente à cette façon de concevoir les règles d'enregistrement, il ne considère pas comme faisable de modifier la Loi pour exiger des lobbyistes qu'ils déclarent l'importance relative d'une campagne de lobbying donnée (démarche « qualitative ») et, en conséquence :

**Recommandation 6 :**

**Compte tenu des problèmes conceptuels considérables que présente cette proposition, le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée pour adopter une démarche dite « qualitative » à l'égard de l'enregistrement des activités de lobbying.**

### 3. Colmater les brèches

Plusieurs témoins ont recommandé de colmater ce qu'ils considéraient comme des « brèches » importantes dans la Loi. Selon l'alinéa 4(2)*c*), la Loi ne s'applique pas dans le cas d'une « présentation à un titulaire d'une charge publique, en réponse directe à sa demande écrite, d'avis ou observations, oralement ou par écrit ».

La raison d'être de cette exemption aux conditions générales de la Loi n'est pas claire et le Comité a constaté avec inquiétude la possibilité que cet alinéa soit exploité de façon à échapper à la Loi. Comme l'a expliqué le porte-parole de Démocratie en surveillance :

> [...] si vous recevez une demande écrite de quelqu'un, un fonctionnaire qui veut vous rencontrer, vous n'êtes pas tenu de vous enregistrer [...] Quiconque reçoit confirmation d'une réunion quelconque à laquelle il assiste — c'est tout ce qu'il vous faut et vous n'avez pas besoin de vous enregistrer [...] Bien des gens pourraient s'en servir pour contourner très facilement l'obligation de s'enregistrer; il suffit de dire : « Oui, au fait, je vous appelle et nous allons nous rencontrer, envoyez-moi une confirmation écrite ». Dès que cette confirmation est envoyée, vous n'avez pas besoin de vous enregistrer et de déclarer que vous faites du lobbying. [Démocratie en surveillance, 16:35]

Le Comité a entendu d'autres témoignages en ce sens :

> Il faudrait améliorer le système actuel en vertu duquel les lobbyistes rémunérés sont tenus d'enregistrer leurs efforts de lobbyisme auprès des ministères et organismes fédéraux. Par exemple, les lobbyistes devraient être tenus de s'enregistrer même lorsqu'un fonctionnaire les invite par écrit à faire du lobbyisme. À l'heure actuelle, l'article 4.2 de la Loi les dispense de cette exigence. [Suzette Montreuil, 14:15:45]

Le Comité n'a rien entendu pouvant justifier la « brèche » que semble créer l'alinéa 4(2)*c)*, lequel permet à un lobbyiste de ne pas s'inscrire quand c'est le titulaire de charge publique qui a pris l'initiative du premier contact. En conséquence, en l'absence de raison valable connue justifiant son maintien :

**Recommandation 7 :**

**Le Comité recommande que l'alinéa 4(2)*c)* de la Loi soit abrogé de manière à forcer les lobbyistes à s'inscrire même lorsque c'est le titulaire de charge publique qui a pris l'initiative du contact.**

## 4. Anti-échappatoire

Selon un témoin, il serait possible d'améliorer l'application de la Loi en incluant une disposition générale visant à empêcher les gens de profiter des échappatoires. Comme l'explique John Chenier :

> Les règles du lobbyisme et de l'éthique devraient englober une disposition générale destinée à empêcher les gens de profiter des échappatoires. Cela cadrerait avec la disposition du *Code de déontologie des lobbyistes* selon lequel ces derniers doivent respecter non seulement la lettre, mais aussi l'esprit du Code des lobbyistes. Cela serait conforme également à des dispositions analogues de la Loi *de l'impôt sur le revenu*. [John Chenier, 14:15:50]

Le Comité convient qu'on peut respecter la lettre de la Loi, sans vraiment en respecter l'esprit. Par exemple, une entreprise de lobbyistes-conseils ou une entreprise employant divers lobbyistes pourrait contourner l'enregistrement en répartissant stratégiquement les activités de lobbying en tant que tel (la communication avec les titulaires de charge publique) entre plusieurs lobbyistes afin qu'aucun d'entre eux n'atteigne le seuil de 20 %. Une disposition anti-échappatoire permettrait à un tribunal de déterminer si la répartition du travail était fondée sur de véritables motifs commerciaux ou simplement pour contourner la Loi. Dans ce dernier cas, le tribunal pourrait imposer l'enregistrement.

Par exemple, une entreprise de lobbyistes-conseils ou une entreprise employant divers lobbyistes pourrait contourner l'enregistrement en répartissant stratégiquement les activités de lobbying en tant que tel (la communication avec les titulaires de charge publique) entre plusieurs lobbyistes afin qu'aucun d'entre eux n'atteigne le seuil de 20 p. 100. Une disposition anti-échappatoire permettrait à un tribunal de déterminer si la répartition du travail était fondée sur de véritables motifs commerciaux ou simplement pour contourner la Loi. Dans ce dernier cas, le tribunal pourrait imposer l'enregistrement.

Le but ultime de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes est de garantir l'ouverture et l'intégrité des relations entre le gouvernement et les lobbyistes du secteur privé. Il faut un maximum de bonne foi de la part des inscrits pour conserver la confiance du public en l'intégrité du système. Selon les témoignages entendus, le milieu du

lobbying, de façon générale, fait preuve d'une grande rigueur dans l'application de la Loi et a même tendance à pécher par excès de prudence en matière d'enregistrement même quand l'activité, selon une interprétation stricte de la Loi, n'est pas tenue d'être enregistrée.

Le Comité est bien conscient que le Code de déontologie des lobbyistes exige que ces derniers se conforment entièrement non seulement à la lettre mais aussi à l'esprit du Code des lobbyistes, ainsi qu'aux lois pertinentes. De plus, les témoignages permettent de conclure que les lobbyistes, dans une très large mesure, se conforment de bonne foi tant aux conditions en matière d'enregistrement qu'au Code de déontologie des lobbyistes. Néanmoins, le Comité estime que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes exige davantage qu'une simple observance de la lettre de la Loi. La Loi et le Code des lobbyistes, réunis, exigent un degré suprême de bonne foi de la part de ceux qui y sont assujettis. Pour ces raisons :

**Recommandation 8 :**

**Le Comité estime que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes revêt une grande importance pour l'intérêt public et que, de ce fait, elle exige des inscrits une extrême bonne foi au niveau du respect de son esprit, même lorsque cela exige davantage que le simple respect de la lettre de la Loi. Le Comité recommande d'insister sur ce principe fondamental en ajoutant à la Loi une disposition générale anti-échappatoire.**

## 5. Mise à jour des déclarations

> Nous constatons que parfois, les gens négligent par inadvertance d'annuler leurs enregistrements. Nous pourrions le faire par voie électronique, tous les six mois ou une fois par an. C'est une chose à envisager. [Howard Wilson, 5:16:30]

> [...] c'est une bonne idée que l'on propose aux lobbyistes de revoir leur enregistrement [...] car autrement certains négligeront de le faire. [Scott Proudfoot, 15:10:40]

À l'heure actuelle, les lobbyistes-conseils sont tenus de s'enregistrer dans les dix jours après le début d'une activité enregistrable et doivent résilier leur inscription dans les 30 jours qui suivent la fin de l'engagement. La condition des 30 jours est prévue au paragraphe 5(4) de la Loi et s'applique uniquement aux lobbyistes-conseils, présumément parce qu'ils sont plus susceptibles de représenter des clients dans le cadre de projets particuliers d'une durée limitée. Les autres lobbyistes, qu'ils travaillent pour une organisation ou une entreprise, ne sont pas tenus de résilier leur inscription au bout de 30 jours, bien qu'aucune raison politique manifeste n'explique l'absence de cette exigence. Les engagements de ce deuxième groupe de lobbyistes sont peut-être plus susceptibles d'avoir une durée indéterminée, mais ce n'est pas toujours vrai. En conséquence :

**Recommandation 9 :**

**Par souci de simplicité et d'uniformité, le Comité recommande que tous les lobbyistes soient assujettis aux mêmes obligations de résiliation.**

Malgré la règle des 30 jours, la résiliation ne serait pas toujours exécutée en temps utile :

> [...] j'ai remarqué en parcourant le registre, comme je le fais de temps en temps, que certaines personnes que nous avions embauchées plusieurs années auparavant continuaient à inclure Bell Canada sur la liste de leurs clients même s'il y avait déjà un certain temps que la relation avait pris fin. [Linda Gervais, 15:09:15]

Mais pourquoi cela se produit-il? Un témoin explique :

> [...] nous essayons de nous désenregistrer aussi rapidement que possible, mais le fait est que, dans la bousculade, parfois on oublie. Il arrive aussi qu'un client ait une foison d'activités, puis disparaisse pendant quelque temps et revienne ensuite et, administrativement, il est beaucoup plus simple de le garder simplement sur le registre. C'est l'une des raisons pour lesquelles cela arrive. [Tony Stikeman, 12:10:00]

Les témoins conviennent dans l'ensemble qu'il est difficile de respecter le court délai de 30 jours accordé pour la mise à jour de l'information contenue dans le registre de telle sorte que cet aspect est parfois négligé. La situation n'est toutefois pas perçue du tout comme étant une lacune de la Loi; elle est plutôt considérée comme une simple question administrative. Les témoins ont convenu que la meilleure façon de régler la question serait que le directeur de l'enregistrement envoie aux inscrits un rappel pour qu'ils mettent à jour l'information dans le registre. Selon le directeur, cette solution est réalisable et donnerait sans doute les résultats voulus. En conséquence :

**Recommandation 10 :**

**Le Comité recommande que le directeur de l'enregistrement des lobbyistes envoie par courriel à tous les inscrits un préavis d'au moins 30 jours pour leur rappeler de mettre à jour l'information qui les concerne en temps voulu.**

Toutefois, cela ne répond toujours pas à la question de savoir à quelle fréquence faudrait-il mettre à jour les déclarations? À l'heure actuelle, les lobbyistes salariés doivent mettre à jour leur enregistrement une fois l'an alors que les lobbyistes pour le compte d'une organisation font une mise à jour tous les six mois. Un témoin y voit « un fardeau administratif inutile » :

> Tellement peu de choses changent en l'espace de six mois que cette transparence additionnelle n'apporte pas grand-chose de plus à l'intérêt public. Par conséquent, notre recommandation est que les trois types de lobbyistes aient à mettre à jour leur inscription une fois par an. [Tony Stikeman, 12:09:15]

Cette suggestion a été accueillie très favorablement par les témoins, mais un membre a exprimé l'inquiétude du Comité à cet égard : si l'on exige une mise à jour annuelle des enregistrements, un lobbyiste pourra, en toute bonne foi, rester sur un registre jusqu'à un an, et donner la fausse impression qu'il représente un client encore longtemps après la fin d'un engagement, alors qu'il représente peut-être un client ayant des intérêts tout à fait contraires. Voici la réaction de John Scott :

> [...] j'imagine que quiconque vous appelle indiquera pour quelle raison il veut vous rencontrer, afin de vous faciliter les choses, au lieu que vous ayez à consulter le registre. [John Scott, 12:09:55]

Le Comité admet qu'un lobbyiste qui pressent un député sera susceptible de nommer son client (en fait, le lobbyiste est tenu de le faire en vertu du *Code de déontologie des lobbyistes*), mais là n'est pas vraiment la question : les députés ne s'inquiètent pas tant de savoir qui un lobbyiste représente couramment, mais bien qui le lobbyiste a cessé de représenter. Or il est très peu probable qu'il révèle ce genre d'information quand il fait des démarches auprès d'un député ou d'un autre titulaire de charge publique. Il risque d'y avoir confusion si le titulaire de charge publique, tenant à être mieux informé, consulte le registre pour en savoir davantage sur le lobbyiste et ses clients. Il serait en fait très raisonnable de croire que le lobbyiste représente les clients figurant dans le registre; en fait c'est précisément le cas.

Il est vrai que les retards dans la résiliation peuvent entraîner de la confusion, mais il n'est pas évident que cela nuise à l'intérêt public. On peut même dire que le titulaire de charge publique pourrait trouver utile d'avoir une liste des clients que le lobbyiste a représentés au cours de l'année précédente, ainsi que des causes qu'il a défendues.

Il existe en outre deux moyens relativement simples d'éclaircir la confusion pouvant découler de l'identité des clients figurant toujours sur le registre après la fin d'un engagement ou de la relation avec le client : le premier consiste à laisser tout simplement le titulaire de charge publique demander au lobbyiste s'il représente encore tous les clients figurant dans le registre. La deuxième option, plus sûre encore, consiste à afficher sur le site Web du registre une mise en garde judicieusement rédigée indiquant que certaines listes de clients sont peut-être désuètes et invitant par conséquent le particulier à demander au lobbyiste qui il représente ou ne représente plus.

À la fin des audiences du Comité, l'Institut de relations gouvernementales du Canada (IRGC) a soumis au greffier du Comité un mémoire supplémentaire suggérant un autre moyen d'assurer l'application de la résiliation dans un délai de 30 jours prévu au paragraphe 5(4) :

> Il serait possible de supprimer dans la Loi l'actuelle exigence voulant que les lobbyistes-conseils se désenregistrent dans les 30 jours après la fin d'un engagement et de l'inscrire comme ligne directrice ou « meilleure pratique » dans le *Code de déontologie des lobbyistes* découlant de la Loi.

Ce changement tient compte des méthodes de travail des lobbyistes-conseils qui nouent des relations avec un client, y mettent fin et les renouent. En supprimant l'exigence stricte des 30 jours, les lobbyistes auraient un peu plus de temps pour déterminer avec certitude si l'activité a effectivement pris fin. Le IRGC souligne que le Code de déontologie des lobbyistes exige que ces derniers divulguent l'identité de la personne ou de l'organisation au nom de laquelle ils font une démarche, ainsi que les raisons de la démarche. « En d'autres mots », conclut le IRGC, « les parlementaires et les hauts fonctionnaires ne perdraient au change aucun renseignement sur la nature des activités des lobbyistes ».

**Recommandation 11 :**

**Pour que l'information figurant dans le registre des lobbyistes soit à jour, le Comité recommande que tous les lobbyistes soient tenus de mettre leur inscription à jour tous les six mois; par ailleurs, il conviendrait de retirer de la Loi le délai de résiliation de 30 jours actuellement prévu au paragraphe 5(4) et de l'inscrire plutôt dans le *Code de déontologie des lobbyistes* afin qu'il cesse de faire l'objet des sanctions prévues par la Loi pour omission de résilier leur inscription dans le délai de 30 jours actuellement prescrit.**

Le Comité est conscient, toutefois, que cela risque probablement de créer des situations où des inscriptions continueront de figurer au registre des lobbyistes pendant des périodes pouvant aller jusqu'à six mois. En conséquence :

**Recommandation 12 :**

**Le Comité recommande également que le directeur de l'enregistrement rédige une mise en garde qui figurera bien en évidence sur le site Web du registre des lobbyistes, à l'effet que, les lobbyistes étant tenus de mettre à jour leurs inscriptions tous les six mois, certaines relations avec les clients ne sont peut-être plus en vigueur; par conséquent, chacun sera encouragé à vérifier auprès du lobbyiste si sa liste de clients courants est valable.**

**Recommandation 13 :**

**Pour plus de certitude, le Comité estime que seule la période de 30 jours se rapportant strictement au délai de résiliation devrait être supprimée de la Loi. Étant donné l'importance de la tenue à jour des renseignements concernant les clients, le Comité estime que les lobbyistes doivent continuer d'être tenus de communiquer dans un délai de 30 jours tout changement aux déclarations existantes comme l'exige actuellement la Loi.**

## 6. Sanctions

La Loi prévoit deux sanctions : en vertu du paragraphe 14(1), quiconque contrevient à une disposition de la Loi est susceptible d'encourir, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 25 000 $. Cette disposition s'applique même si le défaut de se conformer est le résultat d'une simple inadvertance. Le paragraphe 14(2) concerne quiconque donne « sciemment » des renseignements faux ou trompeurs. En vertu de ce dernier paragraphe, l'État peut agir par procédure sommaire (sous réserve d'une limite de deux ans) ou par mise en accusation (auquel cas aucune limite ne s'applique). La poursuite par procédure sommaire peut donner lieu à une période maximale d'emprisonnement de six mois et une amende maximale de 25 000 $. Une condamnation par mise en accusation peut donner lieu à un emprisonnement maximal de deux ans et à une amende maximale de 100 000 $.

Certains témoins ont souligné avec inquiétude le fait que les sanctions prévues à l'article 14 s'appliquent tout aussi bien au défaut d'enregistrement qu'au défaut de résiliation :

> Notre doléance concrète à ce sujet est que la sanction encourue pour omission de désenregistrement est la même que pour l'omission d'enregistrement ou une déclaration trompeuse. Or, le défaut de désenregistrement ne cause aucun préjudice à l'intérêt public [John Scott, 12: 09:20]

Pour les raisons indiquées plus haut, le Comité convient en principe que l'omission de résiliation en temps utile n'a pas des conséquences aussi graves que le défaut d'enregistrement. Cependant, il n'est pas sûr que l'article 14 doive nécessairement être modifié. En effet, cette disposition prévoit des sanctions maximales et non minimales. En outre, le défaut de se conformer à la Loi n'entraîne pas automatiquement des accusations : l'État peut décider de ne pas poursuivre, selon les circonstances. Même si l'État obtient une condamnation, le tribunal jouit d'un grand pouvoir discrétionnaire dans la détermination de la peine qui s'impose dans les limites prescrites par l'article 14, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire. Si, par exemple, l'omission est le résultat d'une inadvertance, un simple appel téléphonique ou un courrier électronique du directeur de l'enregistrement suffira sans doute, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux autorités chargées de l'application de la Loi ou à l'appareil judiciaire. Si des accusations sont portées, l'État peut demander — ou le tribunal peut imposer — une sanction très légère, correspondant à la nature de l'infraction.

La gravité d'une infraction donnée n'est pas quelque chose qui peut se déterminer dans l'abstrait; il faut plutôt procéder au cas par cas, tâche dont les tribunaux canadiens s'acquittent parfaitement. Le fait de prescrire des sanctions différentes selon les infractions qui, dans la pratique, peuvent être très semblables, risque davantage d'exacerber plutôt que de mitiger l'incertitude entourant l'application des dispositions touchant les sanctions. Il est très possible que toute tentative de définir de façon plus

stricte les sanctions risque de « lier les mains » des procureurs et de l'appareil judiciaire. Pour toutes ces raisons :

**Recommandation 14 :**

**Le Comité considère que le régime de sanctions actuellement prévu dans la Loi est approprié et il ne recommande aucune modification à ce sujet.**

# CHAPITRE 3
# DIVULGATION ET TRANSPARENCE

La plupart des témoins considèrent que les exigences actuelles de la *Loi en matière de divulgation* sont adéquates et représentent un bon équilibre par rapport aux principes fondamentaux. Toutefois, un bon nombre d'entre eux ont exprimé l'opinion que le système pourrait bénéficier d'une meilleure transparence. Mais on ne s'entendait guère sur ce en quoi elle devrait consister exactement.

Fait intéressant, les trois catégories de lobbyistes semblent considérer que leurs propres règles en matière de divulgation sont suffisantes, mais que le champ d'application devrait être plus vaste pour les autres groupes. Les lobbyistes pour le compte d'une organisation, représentés essentiellement par Démocratie en surveillance, font valoir que la transparence serait meilleure si la divulgation était élargie pour les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés. Par contre, ces deux groupes estiment que les lobbyistes pour le compte d'une organisation devraient divulguer davantage d'activités :

> Les représentants de ces organismes devraient être enregistrés. On saurait alors d'où vient leur argent. On saurait s'ils sont financés par le gouvernement d'une façon ou d'une autre et dans quelle proportion. Certains de leurs représentants ne s'enregistrent pas sous prétexte qu'ils ne reçoivent pas de salaire officiel ou qu'ils sont des bénévoles, mais je pense que c'est très dangereux. C'est une échappatoire qui permettrait à ceux qui ont une fortune personnelle de se soustraire aux obligations qu'ont d'autres contribuables qui travaillent pour des honoraires ou un chèque de paie. [Peter Clark, 15:10:00]

Le Comité n'ignore pas le principe selon lequel seule l'information pertinente au regard de l'objectif de la Loi, autrement dit nécessaire à la transparence des activités des lobbyistes payés, devrait être divulguée. Exiger davantage de renseignements parce qu'ils « pourraient » nous apprendre quelque chose risque de surcharger le système en créant l'obligation de fournir des renseignements n'ayant guère d'intérêt ou de valeur véritable pour ce qui est de déterminer l'étendue ou la nature des activités des lobbyistes. Le Comité est également conscient de la nécessité de protéger le caractère confidentiel des renseignements personnels ou commercialement sensibles qui ne sont pas pertinents du point de vue de la transparence.

Le conseiller en éthique est d'avis que les renseignements actuellement exigés sont suffisants :

> [...] Nous avons atteint un assez bon équilibre pour ce qui est de l'information. Nous recevons très peu de plaintes de personnes sinon que les informations figurant au registre ne sont pas suffisantes pour déterminer qui a été engagé et pourquoi. Dans la pratique, je constate qu'on a souvent tendance à considérer que si les informations sont utiles, plus il y en a, mieux c'est. Je crois que le Comité devrait

faire attention à toute proposition qui pourra être présentée en vue d'élargir considérablement la quantité d'informations requises, et qu'il devrait se servir du critère du préambule. On peut argumenter en faveur d'une plus grande quantité d'informations, mais j'estime personnellement qu'en 1995, le Comité a fait un excellent travail de refonte de la Loi. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas peaufiner encore plus la Loi, mais je ne pense pas qu'une refonte se justifie. [Howard Wilson 5:16:55]

## 1. Un système de double divulgation

« [...] un fardeau énorme pour notre fonction publique qui est déjà anorexique ». [Sean Moore, 14:16:05]

« [...] Pour ce qui est des registres, je les consulte en permanence, et abondance ou pénurie pose le même problème. » [John Chenier, 14:16:00]

Une proposition a été considérablement débattue, soit la possibilité de créer un système de double divulgation en vertu duquel, outre les exigences actuelles d'enregistrement, les gens du gouvernement eux-mêmes devraient faire état de leurs contacts avec des lobbyistes. L'idée n'est pas nouvelle :

La question a été débattue la dernière fois et elle comportait deux aspects. D'abord, la question de savoir si les titulaires de charge publique devraient être tenus de demander aux lobbyistes : êtes-vous lobbyistes, êtes-vous enregistrés? On a estimé qu'on ne devrait pas en faire une question d'exécution, que c'était une obligation qui incombait aux lobbyistes et qu'il ne fallait pas demander aux titulaires de charge publique de servir d'agents d'exécution. [Howard Wilson, 5:17:10]

Comme solution de rechange, plusieurs témoins appuient l'idée d'un système limité de double divulgation, en vertu duquel seulement certains hauts fonctionnaires seraient obligés de mentionner leurs contacts avec des lobbyistes :

La divulgation [...] doit être liée au pouvoir décisionnel du fonctionnaire. Il faut tracer la ligne quelque part. Nous croyons qu'il est possible de le faire et il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'à l'employé de première ligne parce que cet employé relève de quelqu'un qui a le pouvoir de prendre des décisions. [Duff Conacher, 8:16:25]

Cette approche présente des difficultés d'ordre pratique, la plus évidente étant de déterminer où tracer la ligne de démarcation. En réalité, les décisions sont prises plus souvent par l'institution que par des individus :

Si vous tenez à viser les fonctionnaires qui font l'objet de représentations pour tenter d'influencer les politiques, ce sont rarement vraiment de hauts fonctionnaires. Il faut voir comment la machine gouvernementale fonctionne. Il y a des gens, souvent des professionnels, qui colligent l'information, qui établissent les états de situation. [Pierre Morin, 15:09:55]

De même, de nombreux témoins font valoir qu'un tel système entraînerait des coûts d'observation beaucoup plus élevés, sans nécessairement créer une amélioration correspondante sur le plan de la transparence :

> Nous pensons qu'en plus d'imposer une lourde charge aux représentants gouvernementaux, une telle exigence serait fort peu pratique en raison de la nature du régime parlementaire canadien. Si le but recherché consiste à renforcer la conformité à la Loi, alors la solution la plus efficace serait non pas d'établir un système de double divulgation, mais bien d'exiger des fonctionnaires qu'ils s'assurent que les lobbyistes soient enregistrés et ce, avant toute rencontre ou contact avec ces derniers. [Jayson Myers, 7:09:15]

On peut offrir des arguments en faveur et à l'encontre de la proposition, mais le Comité est d'avis qu'un système de double divulgation n'est pas justifié, et qu'il serait certainement plus onéreux. À l'heure actuelle, un lobbyiste doit indiquer avec quel ministère il a des contacts et l'objet des discussions. Les critiques affirment que cela ne suffit pas et que le public ne sait pas véritablement ce qui se passe, ni quels renseignements sont échangés et quelles politiques sont proposées. Mais cela ne tient pas compte des nombreuses autres sources où l'on peut obtenir de l'information, y compris, par exemple, les sites Web et les demandes d'accès à l'information. Hillwatch.com a utilisé l'exemple du débat sur les aliments génétiquement modifiés pour illustrer de quelle façon Internet peut élargir le débat sur les questions d'intérêt public :

> En théorie, si vous voulez savoir qui dit quoi sur les questions qui vous intéressent et quelles questions font l'objet de débat au gouvernement ou ailleurs, vous pouvez aller sur Internet. Si vous organisez tous ces renseignements de façon utile, cela fournit un grand service au public. Pensez à ce que cela veut dire pour valoriser votre travail. Si vous voulez savoir ce qui se passe relativement aux aliments génétiquement modifiés, vous pouvez trouver tous les rapports qui ont été faits sur les aliments génétiquement modifiés depuis quelques années et trouver tous les points de vue divergents et convergents sur le sujet. [Michael Teeter, 15:10:10]

Scott Proudfoot a expliqué comment Internet avait forcé de nombreux organismes à rendre publics leurs principes directeurs :

> Les militants anti-aliments génétiquement modifiés se servent d'Internet pour critiquer les entreprises traditionnelles, qui ont été prises au dépourvu. Tout à coup, elles se sont rendu compte qu'elles devaient défendre leur position publiquement. Si vous visitez les sites des entreprises traditionnelles ou des associations qui les représentent, vous y trouverez toutes sortes de renseignements fiables, toutes sortes de renseignements intéressés, beaucoup de renseignements scientifiques et beaucoup de propagande visant à semer la peur. Vous pouvez trouver toutes sortes de choses sur cette question. Il y a quatre ou cinq ans, cela aurait été impossible. Maintenant, tous ces renseignements sont accessibles au public. Selon nous, à part la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, l'existence d'Internet incite l'industrie à fonctionner beaucoup plus au grand jour qu'auparavant. [Scott Proudfoot, 15:10:15]

De même, on peut obtenir des ministères une quantité considérable de renseignements simplement en les leur demandant :

> [...] Si j'allais faire une représentation au ministère des Finances, tout le monde le saurait. Les médias peuvent prendre le téléphone et contacter le ministère pour demander : « M. Scott vient vous voir sur un sujet donné. Pourrions-nous avoir davantage de détails? » Interviennent alors des critères d'accès à l'information qui régissent ce qui doit ou ne doit pas être divulgué, selon la nature du sujet. La même chose vaut pour les députés et les comités. Si [...] quelqu'un du ministère des Finances comparaît ici, vous pouvez dire : « Je crois savoir que M. Scott a contacté votre ministère. Pouvez-vous nous éclairer sur les positions respectives? » [John Scott, 12:09:35]

On a mentionné sans l'examiner en détail une autre source potentielle d'information, la Loi sur l'accès à l'information. Par exemple, on pourrait demander à voir toute la correspondance adressée à un ministère au sujet d'un contrat ou d'un projet de loi particulier, une liste des réunions qui ont eu lieu, avec qui, etc. On peut obtenir quantité de renseignements sur des réunions auxquelles ont participé des responsables ministériels, bien que ces demandes d'accès à l'information soient généralement étudiées cas par cas.

Le meilleur argument en faveur d'un système de double divulgation est que, théoriquement, la comparaison des renseignements provenant des deux sources mettrait au jour les contacts de lobbying non enregistrés. Le Comité a entendu des témoignages en faveur et à l'encontre d'un tel système. Le principal argument contre est qu'il en résulterait un accroissement énorme de la quantité de renseignements dans le registre, ce qui pourrait se justifier s'il en résultait une plus grande transparence. Tout dépend de ce qu'un tel système révélerait : certes, il permettrait de déceler les écarts entre les rapports provenant de l'intérieur et ceux provenant de l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Une partie des contradictions pourraient résulter d'une intention délibérée de camoufler des faits, mais ces disparités pourraient tout aussi bien — et peut-être plus fréquemment — s'expliquer par des erreurs innocentes dans l'interprétation des règles.

Tout bien considéré, le Comité estime que la création d'un système de double divulgation serait peu susceptible d'apporter un avantage réel au public ou à l'industrie du fait d'une plus grande transparence. En même temps, l'obligation de divulguer le nom de chaque personne (ou même des seules personnes ayant un « pouvoir décisionnel ») contactée augmenterait certainement de beaucoup le fardeau de l'observation et les pressions sur les ressources du registre. En outre, qui peut dire avec certitude où réside le « pouvoir décisionnel » au sein du gouvernement? Par exemple, de petits marchés d'approvisionnement peuvent être conclus sans qu'un cadre supérieur n'exerce un droit de regard par la suite. Il serait difficile, voire impossible, de définir les lignes de démarcation dans l'écheveau complexe de l'appareil gouvernemental moderne, où une seule décision peut faire intervenir de nombreux responsables ou comités travaillant à différents échelons. Pour toutes ces raisons :

**Recommandation 15 :**

**Le Comité est d'avis que l'établissement d'un système de double divulgation, c'est-à-dire un système où les titulaires de charge publique seraient aussi tenus de faire une déclaration quand un lobbyiste communique avec eux, augmenterait sensiblement les coûts d'observation sans pour autant améliorer vraiment la transparence. Pour cette raison, le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée pour créer un système de double divulgation.**

## 2. Déclaration des contacts individuels

Une autre proposition dont on a discuté exigerait des lobbyistes qu'ils indiquent non seulement le ministère, mais également les noms des personnes avec lesquelles ils se sont entretenus. Le conseiller en éthique a répondu ce qui suit :

> Franchement, c'est une proposition qui me dérange [...] Je suis fermement convaincu que les fonctionnaires du Canada devraient être aussi ouverts que possible à leurs concitoyens qui veulent venir leur parler de leur responsabilité. Dans certains cas, il s'agit de lobbyistes, qui doivent alors s'inscrire, et d'autres sont de simples citoyens. Je crois qu'il est très important que les fonctionnaires puissent être consultés sans aucune entrave dans l'exercice de leurs responsabilités. Je crois que si l'on exigeait que tous les hauts fonctionnaires déclarent exactement avec qui ils ont des entretiens, cela entraînerait une conséquence malencontreuse, à savoir qu'il y aurait moins de conversations qu'il ne le faudrait probablement. C'est une crainte, et je pense que le Comité voudra y réfléchir. [Howard Wilson, 5:17:00]

La pratique consistant à « donner des noms » pourrait aussi avoir un effet pervers, décrit par Linda Gervais :

> Je pense que si nous dévoilions les noms de ces personnes qui reçoivent nos appels, elles ne seraient peut-être pas aussi ouvertes et hésiteraient à nous rappeler parce qu'elles auraient certaines craintes. On veut un processus ouvert. Je pense que les conséquences d'une telle chose seraient tout à fait contraires à ce qu'on recherche. Je pense que cela inciterait certaines personnes à ne pas nous rappeler, à ne pas fournir de l'information et à ne pas être ouvertes [...] C'est la nature humaine. [Linda Gervais, 15:09:25]

Le IRGC fait valoir qu'en braquant les projecteurs sur certaines personnes au sein de l'appareil gouvernemental, on passe à côté du but visé par la Loi :

> [La Loi] cerne très bien le travail des lobbyistes. Ne nous égarons pas en mettant l'accent sur les divers niveaux d'activité dans un dossier des fonctionnaires individuels. Ce n'est donc pas une question de coût, mais plutôt de faciliter et de traiter une situation, un projet pour lequel nos clients font appel à nous. [Tony Stikeman, 12:09:35]

John Scott souscrit à cette vision des choses :

> [...] Être obligé de déclarer le nom de chaque personne que nous pouvons rencontrer dans l'administration représenterait un fardeau administratif, alors que les dispositions actuelles me paraissent adéquates. [John Scott, 12:09:35]

Il semble qu'on ait l'impression, au sein du public, que le but du lobbying est de viser haut et, à terme, d'obtenir cette rencontre presque hors d'atteinte « avec le ministre ». Mais cette image paraît trop simple. Ce qui importe peut-être davantage pour un lobbyiste est d'obtenir l'attention des gens qui conseillent le ministre, même s'il ne s'agit que d'un analyste des politiques rédigeant des notes de service internes aux fins des discussions sur les principes d'action. On peut alors se demander ce qui arriverait si un conseiller de confiance était induit en erreur par un lobbyiste convaincant. Le ministre (ou tout autre décideur ou législateur) pourrait ne pas obtenir tous les renseignements voulus pour prendre de bonnes décisions. Mais ce point de vue ne rend certainement pas justice au jugement et à l'intelligence des conseillers ministériels en matière de politiques. Le conseiller en éthique a répondu à cette préoccupation en s'inspirant de sa propre expérience comme fonctionnaire :

> J'ai passé toute ma carrière à la fonction publique, principalement aux Affaires étrangères et dans le secteur de la politique commerciale. J'étais constamment contacté par des lobbyistes, et j'estimais que cela faisait partie de mes responsabilités. J'estimais qu'il était extrêmement dangereux de ne présenter qu'un seul point de vue dans les conseils que je transmettais à mon ministre. J'essayais d'avoir le maximum d'ouvertures possible, de parler au plus grand nombre de personnes possibles pour pouvoir donner les meilleurs conseils possibles au ministre qui prenait la décision finale. J'ai donc toujours jugé essentiel de garder ouverts ces contacts. [Howard Wilson, 5:17:00]

Les témoins avaient des opinions partagées. Brian Grainger a résumé de cette façon le débat :

> Je ne sais vraiment pas s'il est dans l'intérêt public de savoir ce genre de choses [...] Quant à savoir si vous devez connaître le nom de quelques employés de première ligne [...] qui a reçu la visite d'un lobbyiste [...] personnellement, je n'en vois pas le besoin [...] Ce qui pourrait toutefois être en cause [...] c'est la question de savoir s'il est nécessaire que le renseignement en question soit du domaine public [...] Le lobbyiste, la compagnie, le cabinet de lobbyiste, un lobbyiste à l'emploi d'une entreprise, etc., est déjà tenu de vous fournir des renseignements sur ce qu'il fait. Je crois qu'il y a déjà suffisamment de renseignements qui sont du domaine public dans ce domaine. [Brian Grainger, 8:16:25]

Le Comité est d'avis que le fait d'exiger des lobbyistes qu'ils divulguent l'identité des personnes avec lesquelles ils communiquent n'améliorerait pas sensiblement la transparence et pourrait en fait entraver la communication entre les lobbyistes et les titulaires de charge publique. En outre, une telle exigence augmenterait sensiblement les coûts d'observation et d'exécution de la Loi. En conséquence :

**Recommandation 16 :**

**Le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée afin d'exiger des lobbyistes qu'ils indiquent dans le registre les noms des personnes avec lesquelles ils communiquent.**

### 3. Divulgation de la part des organisations

Comme il est mentionné ci-dessus, un certain nombre de témoins font valoir que la responsabilisation des lobbyistes pour le compte des organisations serait renforcée si l'on exigeait davantage de renseignements sur leur structure de gouvernance et leurs sources de financement. Par exemple, les Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC) recommandent que les organisations soient obligées de divulguer leur statut juridique, la structure de leur capital social et de leur gouvernance, la raison de tout financement fédéral ainsi que la source et l'objet de tout financement étranger, qu'on leur impose d'inscrire au registre les noms de tous les employés exerçant des activités de lobbying et que la base de données sur l'enregistrement des lobbyistes permette une recherche des organisations à partir des noms d'employés.

Pour les mêmes raisons qui font qu'il considère comme suffisantes les exigences actuelles en matière de divulgation, le Comité estime qu'il n'est pas justifié d'exiger une plus grande divulgation de la part des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation. Par conséquent,

**Recommandation 17 :**

**Le Comité trouve suffisantes les exigences actuelles de divulgation qui s'appliquent aux lobbyistes pour le compte d'une organisation et il ne recommande aucune modification des exigences actuelles en la matière.**

### 4. Divulgation des dépenses

Bon nombre de gens ont l'impression erronée que les lobbyistes arrivent à leurs fins simplement en dépensant de l'argent et que plus ils dépensent, meilleurs sont les résultats. Pour cette raison, certains témoins proposent qu'ils soient obligés de divulguer le montant qu'eux et leurs clients dépensent dans le cadre d'une campagne de lobbying particulière.

Toutefois, la plupart des témoins sont d'accord pour dire que l'image du lobbyiste qui « répand de l'argent sur la Colline » est une description beaucoup trop simple de la situation. Il n'y a qu'à se rappeler les plans de fusion avortés des grandes banques pour comprendre que le fait de dépenser de l'argent ne garantit aucunement les résultats visés. Par contre, il est tout à fait possible de mener une campagne de lobbying très efficace avec un budget restreint, plus particulièrement à l'ère de l'Internet.

Il convient de poser plusieurs questions en ce qui concerne la divulgation des fonds dépensés. Premièrement, cela va-t-il vraiment améliorer la transparence du système? Deuxièmement, quels seront les coûts d'observation? Qu'en coûtera-t-il pour administrer la mesure? Et quelle sera l'incidence sur le plan de la confidentialité?

Tous les témoins sont d'accord pour dire que les lobbyistes dépensent de l'argent de différentes façons, selon la nature de la tâche :

> Au Canada, les services des avocats, lobbyistes et consultants varient d'un cabinet à l'autre et d'une personne à l'autre. Certains offrent principalement un service de représentation. D'autres se contentent d'informer leurs clients. D'autres encore offrent un service complet comprenant suivi, analyse et diverses autres choses, dont une petite partie seulement constitue du lobbying, c'est-à-dire la prise de contact avec des titulaires de charge publique. [John Scott, 12:09:20]

Des représentants de Démocratie en surveillance ont expliqué comment des organisations comme la leur dépensaient leurs fonds :

> Cela comprend le salaire du personnel, la préparation des documents, la rédaction des rapports de recherche, etc. [Duff Conacher, 8:16:35]

Bien que la plupart des témoins n'appuient pas l'idée d'une divulgation des dépenses, le Comité est d'avis qu'il ne doit pas faire dépendre d'un simple vote à main levée sa position sur cette importante question. De manière plus fondamentale, le Comité entrevoit des difficultés à ce chapitre pour la simple raison que l'acte même de quantifier les dépenses de lobbying est un processus très incertain, et qu'il risque tout autant d'induire en erreur que d'informer. Comment calculer les chiffres en question? Par exemple, engloberait-on une partie proportionnelle des coûts administratifs de la firme, comme ceux liés aux services de secrétariat ou même de photocopie? Sean Moore a évoqué l'expérience américaine à cet égard :

> [...] Les choses sont devenues très vite ridicules car certaines associations industrielles devaient calculer le pourcentage de leurs frais d'éclairage, de chauffage et de stationnement ayant servis à des activités de lobbying. Bref, les chiffres ont très vite perdu toute signification. [Sean Moore, 14:17:00]

Le simple fait de divulguer des chiffres sans donner de détails sur la façon dont on les calcule a peu de chance de constituer une divulgation utile. En outre, les coûts d'administration et d'observation du système augmenteraient certainement.

Malgré tout, cela ne veut pas dire que la proposition n'a aucune valeur. Par exemple, on pourrait élaborer des lignes directrices précisant les dépenses de lobbying à divulguer. Donc :

**Recommandation 18 :**

**Bien qu'on ait présenté au Comité des avis partagés à ce sujet, il est possible que le fait d'exiger des lobbyistes qu'ils divulguent les montants consacrés aux campagnes de lobbying entraîne une plus grande transparence. Pour cette raison, le Comité recommande que la proposition fasse l'objet d'un examen plus approfondi par le Ministère, en consultation avec les parties prenantes.**

## 5. Divulgation des honoraires

Outre la divulgation des fonds consacrés aux campagnes de lobbying, certains témoins ont proposé que les lobbyistes soient obligés de divulguer leurs honoraires. Les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés ont exprimé leur inquiétude à cet égard :

> GPC ne voit pas en quoi cette divulgation contribue à l'intérêt public et est fortement opposé à toute obligation pour les consultants et les lobbyistes de divulguer leurs honoraires. Les partisans de cette mesure invoquent parfois le précédent américain. Cependant, il ressort de nos discussions avec nos collègues américains et d'un examen de la manière dont la divulgation fonctionne dans la pratique aux États-Unis que la divulgation des honoraires n'ajoute rien à la transparence de leur système. [John Scott, 12:09:20]

Certains membres du Comité estimaient qu'il serait peut-être utile de connaître les honoraires. Il n'a cependant pas été possible, dans le cadre du débat, de définir précisément en quoi cette information serait utile. Le Comité est d'avis qu'avant de déroger de façon aussi marquée à la Loi adoptée initialement par le Parlement, il faudrait démontrer de façon plus convaincante que cela n'a été le cas au cours ses audiences la nécessité d'une telle divulgation.

Qui plus est, cette exigence pourrait avoir des répercussions assez sérieuses sur les pratiques de facturation de certaines firmes de lobbying. Sean Moore explique :

> Personnellement, et je sais que mes collègues qui s'occupent de relations avec le gouvernement se fichent de moi quand je dis cela, j'ai l'impression que la plupart du temps quand ils s'opposent à déclarer cela, c'est qu'ils ne veulent pas qu'on sache à quel point certains clients les paient peu. Pour attirer les clients, ils peuvent leur demander 2 000 $ ou 3 000 $ par mois, mais pour faire plus ou moins la même chose, ils peuvent demander à quelqu'un d'autre 9 000 $ par mois. C'est une excellente raison de ne pas vouloir faire de déclaration, mais c'est exactement l'inverse de ce qu'on pourrait penser. [Sean Moore, 14:17:00]

Le Comité n'ignore pas que l'industrie des services-conseils en matière de politiques publiques et de relations gouvernementales opère dans un marché très compétitif, comme beaucoup d'autres industries de services au Canada aujourd'hui. Le lobbying demeure une activité légitime et constitue un instrument important pour assurer la circulation efficace de l'information dans le processus décisionnel public. Le Comité est

d'avis que la divulgation des honoraires n'est pas une option souhaitable pour un certain nombre de raisons :

- Assujettir une seule industrie à la divulgation de ses honoraires constituerait de la discrimination, laquelle pourrait se justifier si l'on envisageait d'atteindre un objectif important sur le plan des politiques. Toutefois, il est loin d'apparaître clairement qu'il en résulterait une plus grande transparence;
- Les coûts d'administration et d'observation seraient plus élevés;
- Exiger la divulgation des honoraires pourrait être incompatible avec l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui interdit au gouvernement de communiquer des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité, ou encore d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

**Recommandation 19 :**

**En conséquence, le Comité estime que les exigences de divulgation actuelles sont satisfaisantes et il ne recommande donc pas que l'on modifie la Loi pour exiger des lobbyistes qu'ils divulguent leurs honoraires.**

## 6. Honoraires conditionnels

À l'heure actuelle, les ententes d'honoraires conditionnels ne sont pas interdites en vertu de la LEL. Les lobbyistes peuvent agir sous cette base sauf lorsqu'il s'agit d'achats ou d'octroi de fonds par le gouvernement du Canada, c.-à-d. lorsqu'un client obtient un bénéfice quelconque du gouvernement relativement à des achats ou à l'octroi de fonds. L'alinéa 5(2)*g*) de la LEL exige que les lobbyistes indiquent dans leur déclaration s'ils reçoivent des honoraires conditionnels.

Pour des raisons semblables à celles exprimées ci-dessus quant à la divulgation des honoraires :

**Recommandation 20 :**

**Le Comité considère que les exigences de divulgation actuelles sont adéquates et il ne recommande donc pas que l'on modifie les dispositions de la Loi relatives aux honoraires conditionnels.**

## 7. Déduction fiscale des honoraires de lobbying

Il a également été question de la déduction fiscale des honoraires de lobbying. Le Comité estime que la politique d'imposition est un sujet qui relève de la compétence du ministre des Finances. Certains témoins ont proposé d'éliminer la déduction pour

dépenses de lobbying car, sous un certain angle, il s'agit d'« une subvention publique à de riches groupes d'intérêts spéciaux pour les aider à influencer le processus démocratique ». [Démocratie en surveillance, 8:15:45]. Les lobbyistes-conseils ne sont pas d'accord :

> [...] c'est une façon indirecte de dire que les honoraires de lobbying ne sont pas des frais d'entreprise légitimes au même titre que les services juridiques, comptables ou de conseils en gestion. Dans la mesure où tout le monde adhère véritablement aux quatre principes directeurs de la Loi, et particulièrement à celui voulant que le lobbying auprès des titulaires de charge publique constitue une activité légitime, cette initiative est carrément malvenue. En outre, si l'on supprimait la déduction, cela alourdirait le coût des conseils professionnels en politique publique, de l'intervention raisonnée auprès des autorités sur de nombreux sujets complexes... tout cela serait compromis. Et, à mon sens, cela ne serait pas dans l'intérêt ni des parlementaires ni de la fonction publique et constituerait indéniablement une mesure rétrograde dans un processus qui a évolué de manière positive au cours des 15 dernières années. [John Scott, 12:09:30]

Le Comité est d'avis que la politique fédérale en matière d'imposition des frais professionnels est une question traitée dans la Loi de l'impôt sur le revenu et qui ressort du mandat du ministre des Finances. Même s'il s'agit d'une question ayant certainement une incidence sur le lobbying, il est clair que l'examen par le Comité de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes ne s'étend pas à la Loi de l'impôt sur le revenu. Pour ces raisons :

**Recommandation 21 :**

**Le Comité estime que la question de la déduction fiscale des honoraires de lobbying outrepasse son mandat et il ne fait donc aucune recommandation à ce sujet.**

## 8. Confidentialité procureur-client

Le dernier témoin à comparaître devant le Comité a été l'Association du Barreau canadien (ABC). L'ABC a recommandé qu'on prenne certaines mesures pour éviter un éventuel conflit entre les exigences de divulgation en vertu de la Loi et le devoir de confidentialité de l'avocat envers ses clients. L'ABC a souligné qu'elle ne cherchait pas à obtenir une exemption de la divulgation pour les avocats, sauf lorsque cela compromet l'obligation professionnelle de confidentialité. L'Association a recommandé de modifier de la façon suivante le paragraphe 4(2) de la Loi :

> 4.(2) La présente Loi ne s'applique pas dans les cas suivants :
>
> [...]
> c) présentation d'avis ou d'observations oralement ou par écrit à un titulaire d'une charge publique au nom d'une personne ou d'une organisation, lorsque la confidentialité est exigée par la Loi.

L'ABC avance qu'il ne peut y avoir aucune objection sérieuse à la modification proposée. Toute objection peut facilement être écartée par l'exigence que les avocats refusant de divulguer des renseignements pour des considérations déontologiques fassent plutôt mention de la non-divulgation pour ces motifs dans leur déclaration auprès du directeur de l'enregistrement.

M. Simon Potter (deuxième vice-président, Association du Barreau canadien) reconnaît que le conflit ne risque guère de se présenter souvent :

> Je crois qu'il ne se posera que très peu fréquemment, mais on peut facilement imaginer des situations où des avocats pourraient être placés devant le dilemme. Le cas échéant, je crois que la Loi devrait confirmer aux avocats que leur obligation fondamentale consiste à protéger le secret professionnel, comme l'exige le serment qu'ils ont prêté. [Simon V. Potter, 21:15:40]

Afin de comprendre de quelle manière un conflit pourrait surgir, il importe d'abord de comprendre la nature du privilège du secret professionnel de l'avocat :

> [...] pas toute communication avec le client mais toute communication permettant d'obtenir un avis juridique d'un avocat, ou une représentation juridique par l'avocat. [...] Je ne peux divulguer ce que j'apprends de mon client que s'il m'en donne instruction. Même si une loi m'ordonne de divulguer ces renseignements, je suis tenu de ne pas le faire. [Simon V. Potter, 21:15:50]

Il s'agit là d'un point important : seul le client peut donner à l'avocat l'instruction de divulguer les communications privilégiées. S'il demande à l'avocat de ne pas les divulguer, ce dernier doit respecter les instructions de son client et maintenir la confidentialité des renseignements.

Comment donc un conflit surgit-il entre l'obligation de divulguer l'identité d'un client aux fins du registre et le devoir de ne pas divulguer de renseignements confidentiels? M. Potter donne un exemple :

> Je peux m'imaginer devant un tribunal faisant valoir qu'une loi particulière — disons une loi fiscale — signifie ceci plutôt que cela. Je représente quelqu'un qui a une très grande responsabilité en jeu, dépendant si c'est ceci ou cela que signifie cette Loi, et la Loi est ambiguë. En même temps, je fais du lobbying pour obtenir qu'une précision législative soit apportée à cette Loi. Ce pourrait être très nuisible pour mon client dans cette affaire s'il était connu que le client cherche en fait à obtenir que ce changement législatif soit apporté de façon permanente [...] Cela pourrait être interprété comme un aveu que la Loi signifie vraiment cela plutôt que ceci. Je peux imaginer que cela nuirait à mon client. [Simon V. Potter, 21:16:00]

M. Potter offre une seconde illustration :

> Imaginons une situation de droit familial où il y a une dispute, par exemple au sujet de la garde d'un enfant. Quelqu'un voudra peut-être exercer des pressions pour faire modifier la Loi ou une politique ou un règlement régissant la façon dont la pension alimentaire est calculée, et cette personne plaide en fait au tribunal au même moment. Elle se trouve privée du droit de faire du lobbying si elle s'expose à ce qu'on sache qu'à son avis la Loi est ambiguë au point de la désavantager dans la position qu'elle est en train de défendre devant le tribunal. [Simon V. Potter, 21:16:00]

Le Comité ne partage pas le point de vue de l'ABC pour plusieurs raisons : premièrement, les lobbyistes ne sont pas obligés de déclarer aux fins du registre le contenu des observations du client; il n'y a donc pas de risque que celles-ci soient utilisées en cour comme preuves contre lui. En outre, même si la position du client était connue, le Comité est d'avis que les tribunaux canadiens sont suffisamment intelligents pour reconnaître qu'une partie peut utiliser différents arguments dans différentes circonstances. De fait, les parties à une poursuite avancent fréquemment — de fait, habituellement — des arguments « subsidiaires » dans leurs allégations, et l'avocat qui les présente signifie clairement qu'il s'agit d'arguments subsidiaires. Pour leur part, les tribunaux les considèrent exactement pour ce qu'ils sont — des variantes — et non comme excluant ou contredisant l'autre position.

Deuxièmement, et bien que l'ABC ne l'ait pas signalé, le Comité est conscient du fait que les règles qui régissent la confidentialité ne sont pas absolues. Il y a certaines exceptions, par exemple dans les règles de déontologie ontariennes :

> L'avocat a l'obligation de tenir strictement confidentiels tous les renseignements concernant les affaires du client obtenus dans le cadre de la relation professionnelle, et il ne doit pas divulguer ces renseignements sans y être expressément ou implicitement autorisé par le client, ou y être obligé en vertu de la Loi.
>
> Lorsque la divulgation est exigée en vertu de la Loi ou d'une ordonnance d'un tribunal compétent, l'avocat doit toujours prendre soin de ne pas divulguer plus de renseignements que ce qui est nécessaire.

Comme l'indiquent clairement ces règles, un avocat peut divulguer de l'information lorsque la Loi l'exige. Il y a aussi des situations où, en vertu de la législation fédérale, les avocats doivent divulguer de l'information, par exemple en vertu des modifications apportées récemment à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité. Dans de tels cas, un avocat qui ferait face à des mesures disciplinaires pour avoir révélé des renseignements confidentiels pourrait faire reposer sa défense sur le fait qu'il n'avait pas le choix à cause de la Loi.

L'ABC propose que, au lieu de l'enregistrement du client, l'avocat mentionne simplement la non-divulgation pour motif de confidentialité dans sa déclaration au directeur de l'enregistrement. Le Comité considère que cette solution n'est pas satisfaisante. Permettre aux avocats de dire simplement « je m'oppose à la divulgation de l'identité de mon client en raison du privilège des communications » au lieu de procéder à l'inscription comme telle aurait au moins deux effets négatifs. Le plus évident est qu'il irait à l'encontre de l'objectif du registre, qui est d'identifier les clients à l'intention du public. La deuxième conséquence est la possibilité qu'on abuse du privilège, lequel appartient au client. L'avocat peut affirmer le privilège au nom de son client, soit de sa propre initiative, soit sur les instructions du client, mais dans chaque cas il est obligé de le faire. S'il ne peut en toute conscience suivre ces instructions, l'avocat doit cesser de représenter le client et transmettre le dossier à un collègue.

> Il est incontestable que si le client ne veut pas donner à l'avocat le droit de divulguer son nom, en pareil cas l'avocat, en vertu de la Loi actuelle, ne devrait pas faire de lobbying. [Simon V. Potter, 21:16:10]

Le Comité craint que, si l'on adoptait la modification proposée par l'ABC, rien n'empêcherait un client ou, de fait, tous les clients, de protéger leur identité simplement en faisant valoir le privilège des communications entre client et avocat.

Le Comité tient compte de la préoccupation exprimée par l'ABC selon laquelle l'obligation de divulguer l'identité d'un client peut créer pour l'avocat un conflit d'intérêts, et qu'en de rares occasions, le client pourrait être obligé d'engager un autre avocat :

> [...] au cas où cela ferait du tort au client de divulguer son identité ou telle information [et où] le client ne peut pas se résoudre à renoncer à cette obligation de privilège [l'avocat] devrait-il absolument refuser de représenter ce client? [...] Un avocat a une obligation déontologique de ne pas simplement abandonner un client. [Simon V. Potter, 21:16:05]

La situation de conflit décrite par M. Potter se produit très rarement. Il a indiqué que cela ne lui était jamais arrivé même s'il a représenté plus de 10 000 clients tout au long de sa carrière. La réponse du Comité à cette recommandation doit mettre en balance l'urgence du problème et les risques liés à la solution. Dans l'ensemble, le Comité est d'avis que la divulgation exigée par la Loi ne risque guère de porter sérieusement préjudice à des parties en litige devant les tribunaux. Par contre, la modification proposée pourrait être utilisée à mauvais escient pour contrer l'objectif du registre. Il pourrait effectivement arriver qu'en de rares occasions, un client/plaideur doive assumer les frais additionnels liés aux services d'un autre avocat pour représenter ses intérêts dans l'une des deux instances. En conséquence,

**Recommandation 22 :**

**Le Comité estime que, bien que l'obligation de divulguer l'identité d'un client puisse, dans de rares cas, causer un certain préjudice à des parties en litige devant les tribunaux, le maintien de l'intégrité du registre des lobbyistes est un objectif d'intérêt public plus pressant, de sorte qu'il ne propose pas de modifier la Loi pour y prévoir une exception aux exigences générales de l'enregistrement pour des raisons de confidentialité des communications entre un avocat et son client.**

En conclusion, pour ce qui est des exigences en matière de divulgation, le Comité considère que les modalités de l'actuel régime sont adéquates au regard des principes fondamentaux de la Loi et, en conséquence, il ne recommande aucune modification des exigences actuelles en matière de divulgation pour les lobbyistes.

# CHAPITRE 4
# LE CONFLIT D'INTÉRÊTS ET L'ACCÈS AU GOUVERNEMENT

> Ce qui est important, c'est de s'assurer que l'élaboration des politiques est aussi ouverte et transparente que possible. De cette façon, les gens savent qui est impliqué, qui est en train de donner les renseignements et les conseils, et savent qu'il est possible de contester quelque chose à la lumière de ce qu'ils savent. [John Chenier, 14:17:00]

Le Comité a examiné la question du conflit d'intérêt sous plusieurs angles. Le sujet est lié à celui de l'accès au gouvernement. Essentiellement, le conflit d'intérêts fausse le processus décisionnel public et, par conséquent, mine la confiance du public dans les institutions du gouvernement. En effet, les parties au conflit sont en mesure d'obtenir certains « avantages » ou de contourner les « règles » normales. Ces règles, auxquelles tout le monde est assujetti, sont conçues pour que les décisions du gouvernement soient prises en conformité avec les principes de la saine gestion et du mandat public. C'est pourquoi le conflit — et l'apparence de conflit — doivent absolument être combattus pour empêcher qu'ils n'altèrent la confiance des citoyens dans le processus de prise de décisions des pouvoirs publics.

Un deuxième aspect du problème est lié à l'idée d'« information ». Celle-ci est peut-être l'« apport » le plus crucial au processus décisionnel. Qu'il s'agisse de la simple attribution d'un contrat, (p. ex. choisir une soumission lors d'un appel public), ou de la conception d'une réglementation compliquée qui touchera toute une industrie, il est extrêmement important que les décideurs disposent d'une information sûre, à jour et complète. L'intégrité du processus décisionnel public repose donc aussi sur la transparence des échanges d'information entre le gouvernement et les intéressés. La politique publique doit nécessairement assurer l'équilibre entre les intérêts concurrentiels. Or, cela est impossible si plusieurs ou la totalité ne sont pas représentés. Le conflit d'intérêts entrave les échanges de renseignements, puisqu'il suppose qu'une personne — avec son opinion, son projet, sa soumission, etc. — puisse mettre sa position de l'avant, à l'exclusion de celles des autres. À terme, cela mine la confiance du public dans le gouvernement.

Pour rétablir celle-ci, il faut donc agir sur trois fronts : premièrement nous devons continuer à empêcher les conflits d'intérêts de survenir. Cet aspect est traité dans la Loi actuelle et dans le Code de déontologie des lobbyistes. Deuxièmement, et tout aussi important, nous devons ouvrir encore plus le processus d'élaboration des politiques; veiller à supprimer tous les obstacles aux échanges d'information entre le public et le gouvernement; et enfin encourager activement tous les intéressés à participer à l'échange d'idées. Bref, il faut instaurer un débat vraiment public sur les politiques publiques.

La première question a été soumise comme suit à la considération du Comité par l'un des témoins :

> [...] la capacité de la profession de représenter des intérêts différents de manière transparente, sans compromettre les avis et les services qui peuvent être donnés à des clients ayant des intérêts opposés. [John Scott, 12:09:30]

## 1. Le cloisonnement

La communauté des lobbyistes n'est pas nombreuse. Des conflits d'intérêts peuvent se produire, par exemple, lorsque deux lobbyistes d'un même cabinet travaillent sur un même dossier, mais dans deux camps différents, soit qu'ils s'opposent, soit qu'ils viennent l'un après l'autre, ou lorsque les services d'un cabinet ont été retenus pour conseiller le gouvernement sur une question, et qu'ils le sont à nouveau pour faire des représentations au nom du secteur privé dans le même dossier ou dans des dossiers connexes. Dans ces cas-là, des précautions sont généralement prises pour qu'aucune information confidentielle ne soit échangée.

Officiellement, selon le directeur de l'enregistrement, les lignes directrices de l'Association du Barreau canadien sur les mesures de cloisonnement suffisent à prévenir les conflits éventuels. Toutefois, comme l'a souligné le conseiller en éthique :

> Le cloisonnement est très difficile à maintenir. Je ne remets pas en cause le fait que le Code sur les conflits d'intérêts ait recours au cloisonnement. Quelquefois, il faut mettre des cloisons en place pour protéger l'intégrité de certaines informations. C'est un problème sérieux pour les cabinets juridiques et les entreprises comptables, et plus les cabinets grossiront, pire ce sera. [Howard Wilson, 5:16:50]

Si quelques participants de l'industrie considèrent les lignes directrices comme « parfaitement opportunes s'agissant de contentieux judiciaires et de protection des preuves présentées en tribunal », certains ont dit craindre qu'elles ne soient défectueuses du fait qu'elles « interdisent tout contact entre la personne en conflit et ses collègues travaillant sur le dossier de la partie adverse ». Toutefois,

> Dans la profession de lobbyiste, il ne s'agit pas tant d'isoler la personne que d'isoler le travail effectué. Les lignes directrices de l'Association du Barreau canadien ne sont ni pratiques ni pertinentes dans ce contexte. [John Scott, 12:09:30]

C'est pourquoi certains cabinets de lobbyistes ont créé leurs propres protocoles sur les conflits. Le groupe Government Policy Consultants (GPC), par exemple, s'est doté d'un code de ce genre qui, à son avis :

> [...] « respecte pleinement le *Code de déontologie des lobbyistes*, mais qui applique des restrictions plus praticables dans la profession de lobbyiste. Surtout, le protocole GPC a l'aval de nos clients, les personnes les plus concernées. Ils considèrent qu'il protège entièrement leurs intérêts, tout en préservant l'excellence et l'intégrité du service qui leur est fourni. [John Scott, 12:09:30]

De cette affirmation découlent deux commentaires importants. Premièrement, le conflit d'intérêts, s'il entraîne indéniablement des conséquences pour le débat sur les politiques publiques, concerne avant tout les clients dont les intérêts sont représentés. Dans la profession juridique, lorsqu'un avocat représente ou conseille des clients ayant des intérêts concurrents, il doit faire état de ce conflit et ne peut poursuivre son travail que s'il obtient le consentement des clients. Le lobbying, comme le droit, suppose que l'on plaide la cause d'un client; le lobbying diffère surtout par la nature des services rendus et du fait que l'une des parties est le gouvernement du Canada et, au bout du compte, le contribuable canadien. Cela signifie-t-il que chaque contribuable doit être informé de chaque conflit éventuel et prié de donner son consentement éclairé? Certains pensent que tel devrait être notre objectif. C'est une question épineuse, essentiellement liée à la notion de gouvernement représentatif.

Les Canadiens élisent des députés pour que ceux-ci fassent des lois en leur nom et qu'ils dépensent leurs impôts de manière avisée et conformément au mandat public. Toutefois, l'ampleur et la complexité des administrations publiques modernes exigent que le Parlement délègue une partie de son pouvoir; en habilitant l'exécutif, c'est-à-dire « le Ministère », en l'autorisant à établir des règlements, à formuler des politiques et à acheter des biens et des services, afin d'assurer le fonctionnement constant et efficace du gouvernement au service des Canadiens. Ce travail suppose d'innombrables transactions individuelles et la participation de milliers d'employés des secteurs public et privé. Dans ce processus, il peut survenir des conflits, réels ou apparents. Jusqu'où devons-nous aller pour assurer que le processus se déroule dans l'intégrité? Installerons-nous des caméras vidéo ou des magnétophones dans tous les bureaux? Les fonctionnaires et les représentants élus doivent-ils faire l'objet d'une surveillance constante? Devons-nous exiger que tous les fonctionnaires et tous les représentants élus décrivent dans le plus grand détail leur emploi du temps quotidien, leurs appels téléphoniques, leurs conversations? Si oui, pourquoi nous arrêter en si bonne voie? Pourquoi ne pas leur demander de fournir la liste de leurs amis et des membres de leurs familles? D'aucuns pensent que tel devrait être notre objectif, mais le Comité ne partage pas cet avis et ne souscrit pas à la prémisse qui le sous-tend — à savoir que les fonctionnaires sont foncièrement corrompus ou corruptibles et que, pour le bien public, ils doivent être tenus sous surveillance constante.

Le Comité est convaincu que, pour les milliers d'hommes et de femmes qui travaillent pour la « fonction publique », celle-ci n'est par un employeur ordinaire — c'est une idée : l'idée que, lorsqu'on travaille pour le gouvernement, on travaille pour tous les Canadiens. On est au service du public. Selon le Comité, à très peu d'exceptions près, les hommes et les femmes de la fonction publique canadienne comprennent et respectent la notion de mandat public et exécutent leurs fonctions avec honnêteté et

bonne foi. C'est là l'axiome le plus fondamental du gouvernement représentatif : nous avons raison d'accorder notre confiance à nos fonctionnaires.

Le Code de déontologie des lobbyistes interdit clairement et sans équivoque aux lobbyistes de représenter des intérêts concurrentiels ou conflictuels, sans avoir obtenu le consentement éclairé de ceux dont les intérêts sont en cause. Mais qui sont ces derniers? Au sens le plus large, ce sont les contribuables canadiens. Toutefois, dans la pratique, nous ne pouvons être appelés à donner notre feu vert à chaque décision. Nous faisons confiance aux fonctionnaires, avec l'espoir qu'ils agiront comme il le faut, qu'ils exécuteront avec honnêteté et diligence les missions que le public leur a confiées. Voilà donc ceux à qui, dans la pratique, le conflit doit être déclaré, et ceux sur qui nous comptons pour veiller à ce que les intérêts du client ultime, le contribuable canadien, soient protégés.

D'autre part, les lobbyistes consultants sont tenus de donner l'assurance aux titulaires de charges publiques qu'ils ont fait part à leurs clients de tout conflit d'intérêts « réel, possible ou apparent » et qu'ils ont obtenu de ceux-ci un consentement éclairé les autorisant à continuer. De plus, le Code des lobbyistes affirme que les lobbyistes ne doivent pas placer les fonctionnaires dans une situation de conflit d'intérêts en proposant ou en faisant une action susceptible de « constituer une influence répréhensible ». Le Comité est d'avis que les principes énoncés dans le Code de déontologie des lobbyistes sont suffisants pour que, lorsqu'un conflit potentiel survient, celui-ci soit résolu d'une manière digne de la confiance du public.

## 2. La prévention du conflit

Démocratie en surveillance a fait un certain nombre de recommandations visant à éviter que des conflits réels ou potentiels ne se présentent. Le Comité craint qu'elles ne soient pas proportionnées au problème. Parmi les nombreuses recommandations de cet organisme, trois visent directement à éviter le conflit ou l'apparence de conflit :

> [...] les lobbyistes devraient être tenus de divulguer le travail qu'ils ont effectué dans le passé ou qu'ils effectuent en ce moment pour des gouvernements, des partis politiques ou des candidats à des charges publiques fédérales. [Aaron Freeman, 8:15:45]

En quoi la divulgation de ces renseignements préviendrait-elle les conflits? La chose n'est pas évidente. On semble supposer qu'une personne, lorsqu'elle travaille auprès de partis politiques ou du gouvernement, accède à des renseignements confidentiels de grande valeur, dont elle peut tirer un avantage immérité. Mais, peut-on dire que tout engagement par un particulier auprès du « gouvernement » ou de « partis politiques » comporte un échange de renseignements confidentiels ou la promesse d'une « rémunération pour services rendus »? Jusqu'où la divulgation envisagée devrait-elle remonter dans le temps? Pendant combien de temps un renseignement garde-t-il sa « grande valeur »? Combien de temps faut-il pour que les « contacts » se refroidissent?

Le Comité a entendu dire qu'en politique, les contacts et les renseignements vieillissent très vite :

> [D]ans la vraie vie, on sait que quand on quitte un emploi, tout ce qu'on peut avoir appris sera connu du public dans les six mois qui suivent. Qu'il s'agisse de marchés publics ou d'autre chose, tout le monde est au courant après six mois — les secrets du Cabinet, et ainsi de suite. Tout cela finit par se trouver dans le domaine public. Alors il faut reconnaître que l'avantage lié à la connaissance de ces éléments disparaît vite. Dans certains cas, c'est disparu en deux semaines. Je pense pouvoir affirmer que dans la plupart des cas, après six mois, on ne détient aucune connaissance qui ne soit pas accessible à des personnes qui connaissent bien le système et qui sont prêtes à faire le travail nécessaire. [Scott Proudfoot, 15:10:50]

De toute façon, les renseignements de ce genre — s'ils représentent une valeur quelconque — sont largement disponibles ailleurs. Pour toutes ces raisons, le Comité ne souscrit pas à cette recommandation. Une autre des recommandations de Démocratie en surveillance voudrait qu'il soit interdit aux lobbyistes

> [...] d'occuper des postes élevés dans les équipes de campagne des partis politiques ou des candidats. [Aaron Freeman, 8:15:45]

M. Freeman a fait remarquer qu'« une telle interdiction existe dans deux États américains ». Donc, la chose doit être tolérée dans les 48 autres. La recommandation comporte un certain nombre de difficultés conceptuelles, dont la moindre n'est pas son effet sur la liberté d'association des individus, un droit garanti par la Charte canadienne des droits et libertés. On semble laisser entendre ici que le lobbyiste « politique » sera capable d'obtenir des faveurs des amis qu'il aura aidés à faire élire. On comprendra que le Comité ne soit guère d'accord avec cette façon de considérer les représentants élus.

Voici une troisième recommandation de Démocratie en surveillance :

> Les lobbyistes devraient se voir interdire de faire du travail pour les ministères gouvernementaux auprès desquels ils font du lobbying. [Aaron Freeman, 8:15:45]

Cette recommandation vise à empêcher le conflit d'intérêts qui résulterait d'une divulgation non autorisée de renseignements confidentiels entre associés d'un même cabinet travaillant sur un même dossier, mais dans des camps opposés. De nos jours, les ministères sont des organismes de grande taille, qui comptent des centaines, voire des milliers d'employés. Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles un ministère peut décider de recourir à un lobbyiste. Souvent, cela tient aux grandes connaissances que celui-ci possède sur des questions de fond. Selon le Comité, une interdiction généralisée irait à l'encontre du but visé. Il arrive fréquemment aux conseillers en politiques des ministères d'être aux prises avec des problèmes techniques très pointus, alors que seules quelques personnes au Canada sont en mesure de leur fournir une analyse éclairée. L'interdiction suggérée aurait très probablement pour effet d'exclure, pour motif

de conflit, tous les experts existants et de les empêcher de dispenser leurs conseils aux ministères.

Pourtant, il n'est pas impossible que certaines situations donnent lieu à ces conflits. Deux témoins, qui ne sont par ailleurs pas souvent du même avis, ont soulevé la question suivante :

> [...] il y a peut-être un problème du fait que les gouvernements ou les fonctionnaires font appel aux services de consultation des experts-conseils et que ces derniers prennent part eux-mêmes aux consultations. On peut considérer de ce fait que les experts-conseils sont en conflit d'intérêt. [Jayson Myers, 7:09:20]

M. Freeman a appuyé cet avis, en l'illustrant de surcroît :

> [...] lorsque le Conseil du Trésor a décidé d'élaborer les lignes directrices à l'intention du secteur de la haute technologie et d'embaucher un lobbyiste du secteur — un lobbyiste représentant les sociétés de haute technologie — pour faciliter l'élaboration de ces lignes directrices, le résultat final était-il un résultat pro-industrie? D'aucuns diraient oui, d'autres non. [Aaron Freeman, 8:16:00]

L'attention du Comité a été particulièrement retenue par ce qui semble être une tendance croissante à l'affermage des études sur les politiques et du travail de consultation à des cabinets d'experts-conseils du secteur privé. Certes, le nom du cabinet est cité dans les documents publics, mais l'identité précise des personnes qui conseillent les experts-conseils demeure floue. Comme l'explique Sean Moore, cette tendance est peut-être particulièrement flagrante dans l'élaboration des politiques scientifiques :

> Dans le domaine des sciences [...le] lobbyisme n'est jamais aussi compliqué, difficile et frustrant que lorsqu'il s'agit de sciences et de santé. [Il est] possible d'acheter à peu près n'importe quelle donnée scientifique, et [quelle] transparence [y a-t-il] dans ce domaine? Est-ce que nous devrions exiger plus de détails sur les gens qui sont censés fournir des données scientifiques, est-ce qu'il faudrait savoir qui les a payés? [Sean Moore, 14:17:05]

Il n'y a pas de solution facile au problème :

> [...] C'est toute une chaîne alimentaire à suivre, finalement, pour savoir quel genre de renseignements sont utilisés et fournis au gouvernement. Faut-il fournir le détail de tout le travail humain qu'il a fallu effectuer pour produire cette recherche? Je ne sais pas. [Sean Moore, 14:17:05]

John Chenier a convenu que ce travail « serait peut-être pénible et peut-être pas à toute épreuve » :

> Ce qui est important, c'est de s'assurer que l'élaboration des politiques est aussi ouverte et transparente que possible. De cette façon, les gens savent qui est impliqué, qui est en train de donner les renseignements et des conseils, et ils ont la

> possibilité de contester à la lumière de ce qu'ils savent. Néanmoins, il se peut qu'actuellement, les personnes qui sont consultées, les personnes impliquées, ne soient pas bien connues des autres parce que le processus de consultation est fermé. C'est là que se trouve le problème. [John Chenier, 14:17:10]

Toutefois, une fois le problème cerné, aucune solution claire n'a été proposée. Il est douteux que l'accroissement des obligations en matière de divulgation dans le cadre de l'enregistrement des lobbyistes ne soit une solution. Ici encore, la question à se poser est la suivante : quelle devrait être la portée de l'exigence de divulgation?

> Je ne crois pas qu'on doive demander aux gens s'ils ont déjà travaillé pour la compagnie de tabac R.J. Reynolds, ou leur poser des questions de ce genre, les obliger à déclarer ce qu'ils ont fait il y a 15 ans, quelque chose qui entachera tout leur témoignage. Je ne pense pas qu'un tel processus soit souhaitable. [John Chenier, 14:17:10]

Le Comité est conscient des conflits qui peuvent se présenter lorsque des experts-conseils du secteur privé se prononcent sur l'élaboration des politiques gouvernementales. Le sujet est particulièrement inquiétant parce que les effets réels des conflits sur l'orientation des politiques publiques ne sont pas nécessairement visibles et, surtout, parce qu'ils sont difficiles à déceler pour le public. Toutefois, l'examen complet de ce problème nouveau et important déborde du cadre de la présente étude, si bien que le Comité ne peut pas formuler de recommandation à ce sujet. Cependant :

**Recommandation 23 :**

**Le Comité recommande que le rôle des experts-conseils du secteur privé dans l'élaboration des politiques gouvernementales fasse l'objet d'un examen plus approfondi par le Parlement, dans le dessein de favoriser la transparence et d'éviter l'apparition de conflits d'intérêts.**

### 3. La période de restriction

Un autre aspect du problème des conflits d'intérêts est celui de la « période de restriction » après-mandat à laquelle sont tenus certains titulaires de charges publiques lorsqu'ils quittent leur poste. En effet, le Code sur les conflits d'intérêts restreint la capacité d'un ex-fonctionnaire d'exercer des activités de lobbying après avoir quitté son emploi. Le Comité est conscient que les problèmes soulevés par l'application du Code sur les conflits d'intérêt débordent la portée de la présente étude; encore une fois, toutefois, le double rôle du conseiller en éthique tend à estomper les limites et, pour cette raison, plusieurs témoins ont évoqué le Code des lobbyistes.

Selon certains témoins, si importante que soit l'existence d'une équité réelle dans le système, il importe également que celui-ci soit perçu comme équitable. Un des membres du Comité a parlé de la grande inquiétude des Canadiens face à ce qu'il considère comme « la familiarité des rapports entre certains lobbyistes et des décideurs de premier rang » et « les relations qui peuvent souvent exister entre les décideurs et les

lobbyistes qui avaient l'habitude de participer au processus décisionnel ». Le conseiller en éthique a évoqué l'objectif de la « période de restriction » :

> Les dispositions concernant l'après-mandat figurent dans le Code sur les conflits d'intérêts précisément en raison des préoccupations dont vous avez parlé. On peut avoir l'impression qu'au cours de la première année qui suit leur départ, certaines personnes peuvent profiter de leurs relations pour faire du lobbying. Voilà pourquoi nous avons prévu cette période d'attente d'un an, que ce soit avant d'accepter un emploi auprès d'une entreprise avec laquelle vous avez eu des rapports directs et officiels importants, ou avant de faire du lobbying auprès des ministères avec lesquels vous avez eu des rapports directs et importants. [Howard Wilson, 5:16:45]

Le conseiller en éthique a aussi souligné l'importance et la difficulté qu'il y a à trouver le point d'équilibre :

> C'est une question d'équilibre. Il faut que les gens ne soient pas en mesure de profiter indûment de leur dernière année en poste, mais en même temps, si vous ne leur laissez pas l'occasion de profiter de leur expérience pour bâtir leur avenir, il sera très difficile d'attirer les gens dans la vie publique. [Howard Wilson, 5:16:45]

Le conseiller en éthique a évoqué sa propre expérience des règles régissant les conflits d'intérêts :

> J'ai constaté ces dernières années qu'elles avaient donné d'assez bons résultats. Par exemple, nous rencontrons souvent des adjoints politiques qui, lorsqu'ils poursuivent leurs relations avec le gouvernement, ont certainement des contacts avec des ministres et des hauts fonctionnaires. Ces mesures peuvent être assez restrictives [...] C'est surtout le cas s'il y a d'importants changements à la suite d'une élection. Je crois que le Code des lobbyistes fonctionne bien, puisque chaque année nous communiquons avec toutes les personnes qui y sont assujetties. Nous leur parlons, avant leur départ, des restrictions qui les visent, de ce qu'elles peuvent et ne peuvent pas faire. Je peux vous dire que les interdictions dont vous parlez, en ce qui concerne les emplois que l'on peut accepter et les personnes auprès de qui on peut faire du lobbying, peuvent être très restrictives. [Howard Wilson, 5:16:50]

Ce n'est pas l'avis de Démocratie en surveillance :

> Deux ans, c'est trop court. Habituellement, il n'y a pas d'élections au cours de cette période de deux ans. Il n'y a pas de changement de gouvernement, sans parler de la fonction publique, et l'ancien ministre a encore des rapports trop étroits avec les hauts fonctionnaires. [Duff Conacher, 8:16:25]

Toutefois, selon John Chenier :

> Il est très difficile d'empêcher quelqu'un de gagner sa vie. Quelqu'un quitte une carrière pour une autre. Comment pouvez-vous dire : « Je suis désolé, mais vous ne pouvez pas travailler pendant 12 ou 18 mois, ou deux ans. [John Chenier, 14:16:35]

Voici aussi l'avis de Scott Proudfoot :

> Alors il faut se poser la question, qu'est-ce qu'on essaie de faire — est-ce qu'on veut simplement punir les gens? Est-ce qu'on cherche vraiment à mettre des obstacles devant quelqu'un qui quitte la vie publique pour reprendre sa carrière comme avocat, par exemple, et lui rendre la vie aussi difficile que possible? Qui alors voudrait se présenter aux élections? Il faut réfléchir à tout ce qui peut décourager les gens de participer à la vie publique. Nous sommes toujours en train d'inventer de nouveaux obstacles. [Scott Proudfoot, 15:10:55]

C'est aussi l'avis du Comité. Il est vrai que le bien-fondé de la « période de restriction » imposée par le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique déborde le cadre de la présente étude, mais le Comité estime qu'il faut la considérer comme faisant partie des réalités de la vie de ceux qui quittent la politique. Dans bien des cas, les perspectives d'emploi des anciens parlementaires ne sont pas innombrables. Toutefois, s'il est une chose que les députés ont acquise au cours de leur mandat sur la Colline, c'est une bonne compréhension du processus par lequel les politiques sont traduites dans les lois. Il n'est pas déraisonnable de s'attendre à ce qu'un ancien parlementaire souhaite gagner sa vie avec ces connaissances acquises légitimement, en travaillant au service des Canadiens. Il faut néanmoins veiller à ce que ceux qui reviennent sur la Colline en tant que lobbyistes se conduisent de manière à maintenir l'intégrité des institutions du Parlement et du gouvernement.

Le Comité est conscient du fait que la « période de restriction » de l'après-mandat déborde du cadre de la présente étude et il ne fait donc aucune recommandation à ce sujet. Il sait aussi que cette question et d'autres sujets connexes ont été examinés dans le passé par des comités des deux chambres et feront vraisemblablement l'objet de nouvelles études dans l'avenir. Il estime au demeurant que l'étude de ces questions devrait être confiée à un comité responsable.

### 4. L'intégrité et l'accès au gouvernement

Au cœur de toute discussion sur le lobbying se trouve la vaste question de l'intégrité du gouvernement. Celle-ci est compromise dès qu'on laisse le conflit d'intérêts s'installer, puisqu'on autorise la promotion d'un intérêt, ou d'un point de vue, au détriment des autres. Le registre des lobbyistes contribue beaucoup à rendre le processus transparent, en exposant les éventuels conflits à l'examen du public. Les gens peuvent facilement savoir qui parle au gouvernement, qui donne des renseignements et qui influe — ou cherche à influer — sur l'opinion des décideurs. Pour trouver ces données, il suffit de consulter Internet. Cette facilité d'accès favorise l'intégrité de l'administration publique, en donnant une vision claire du processus d'élaboration des politiques : le registre des lobbyistes indique, entre autres choses, quelles sont les questions à l'examen, l'endroit exact « à l'intérieur du gouvernement » où elles sont étudiées et quels sont les intérêts du secteur privé et les ONG qui cherchent à influencer ce processus. En fait, le registre des lobbyistes indique précisément où « à l'intérieur du gouvernement » le

débat se tient et, par conséquent, il ouvre ce débat à la participation du public. La possibilité qu'un lobbyiste bien placé puisse détourner le débat public à son profit, empêcher l'expression des vues opposées et bloquer l'arrivée d'autres renseignements, semble ne plus exister dans la pratique. C'est l'objectif pour lequel le système a été créé, et il a largement été atteint. Pierre Morin pense que :

> [...] la Loi a été proposée à cause des prétendus scandales [...]. Cela a entraîné la révision de la Loi de 1988. Mais vous essayez toujours de régler le problème de 1988. Il faudrait peut-être envisager la situation comme suit : quels sont les problèmes qui existent en 2001? Quels sont les problèmes — comme la communauté électronique — dont vous êtes saisis? C'est là la vraie question. N'essayez pas de remédier aux scandales de 1988. Ils n'existent plus depuis longtemps. [Pierre Morin, 15:10:30]

Cette idée a été développée par Peter Clark. Selon lui, la Loi

> [...] a été conçue essentiellement pour éviter le trafic d'influence et la vente de contacts [...]. C'est pourquoi nous devons déclarer chaque réunion que nous organisons [...]. Aujourd'hui nous avons affaire à un gouvernement qui table beaucoup plus sur la transparence. À cause d'Internet, ce n'est plus l'influence qui prime mais l'information. Les gouvernements doivent fonder leurs politiques sur l'information. Mais ce qu'il faut déterminer, c'est d'où provient l'information et qui les gens représentent. [Peter Clark, 15:10:35]

Toutefois, même si la Loi a insufflé une certaine dose de transparence dans le processus décisionnel, cela ne constitue qu'un élément parmi d'autres. Le registre des lobbyistes s'inscrit dans un cadre législatif plus large, qui vise à assurer l'intégrité du processus public de prise de décisions, premièrement en rendant le processus transparent et deuxièmement en l'ouvrant à une large participation du public. Mais, selon ce que le Comité a entendu, le processus ne peut pas encore être qualifié d'intégré :

> DAD : Décider, annoncer, défendre. C'est la méthode du gouvernement parlementaire — décider, annoncer et défendre — au lieu, devant les grandes questions, d'adopter une attitude beaucoup plus ouverte et de dire : « Voici la question, voici les options, voici les avantages et les inconvénients de chacune des options ».[ Sean Moore, 14:16:40]

Démocratie en surveillance est du même avis :

> La plupart des Canadiens ne comprennent pas le processus législatif. Lorsqu'un projet de loi est présenté, ils pensent que c'est une première étape, que la porte est ouverte à des changements, qu'ils peuvent envoyer une lettre au ministre et que celui-ci en tiendra compte. Eh bien non, à ce moment-là, toutes les décisions sont déjà prises. [Duff Conacher, 8:15:55]

De tout cela, il ressort que l'intégrité du gouvernement comporte réellement deux facettes. D'une part, les Canadiens souhaitent pouvoir s'assurer que leur gouvernement prend ses décisions de manière équitable et intelligente, dans le respect des bonnes

pratiques de gestion et du mandat public. Dans le même temps, toutefois, ils veulent aussi participer au processus décisionnel. Les citoyens, avec raison, veulent savoir qui dirige le débat sur les politiques publiques, quels sont les facteurs qui façonnent les discussions et quelles sont les décisions qui sont prises. Mais, et c'est aussi important, les gens ordinaires veulent être certains que le gouvernement tient compte de leur avis. Il ne suffit pas d'ouvrir la porte, sans plus; nous devons encourager tous les citoyens à entrer dans la discussion.

Malgré leurs efforts, les gouvernements et les « politiciens » sont parfois considérés avec suspicion :

> Quand on regarde l'attitude générale à l'égard des lobbyistes, c'est comme si... souvent ils font savoir aux fonctionnaires qu'ils ne leur font pas confiance ni à eux ni aux représentants élus et c'est comme si on voulait les marquer d'un signe pour indiquer ce manque de confiance. Au contraire, je pense qu'on peut faire confiance à peu près à tout le monde dans ce milieu, à très peu d'exceptions près, et ce n'est pas sain d'avoir ce soupçon qui pèse sur tout le monde. Cela finit par coûter très cher. [Scott Proudfoot, 15:10:55]

Les raisons ne manquent pas de considérer les pouvoirs publics avec cynisme. L'une de ces raisons tient sûrement au fait que beaucoup de Canadiens estiment n'avoir aucune influence et pensent que leur gouvernement n'est pas intéressé à entendre ce qu'ils ont à dire. Pour renverser cette tendance et rétablir la foi dans les institutions gouvernementales, il faudra modifier considérablement la perception qu'ont les gens de la façon dont les gouvernements établissent leurs politiques. Nous devons inciter les Canadiens à s'engager plus tôt dans le processus d'élaboration des politiques, et à s'y engager activement. Les gouvernements doivent encourager et rechercher cet engagement.

Le Comité pense également que les députés ont un rôle capital à jouer dans le processus de décision. Sean Moore, rappelant l'époque où il était lobbyiste à Washington, a évoqué la différence entre les députés canadiens et leurs « frères et sœurs américains » :

> [...] le rôle des législateurs dans notre pays est modeste. Cela ne veut pas dire pour autant que, lorsqu'il s'agit de questions législatives, nous ignorons les députés, mais pour être franc, ils se trouvent généralement beaucoup plus bas sur la liste des personnes à contacter, car la genèse des lois dans notre pays commence généralement deux ou trois ans avant que la Chambre des communes n'en soit saisie. [Sean Moore, 14:16:20]

Il importe de signaler que de nombreux membres du Comité n'étaient pas d'accord avec la manière dont M. Moore a décrit le rôle des députés dans le processus législatif.

Certains soutiennent que le scepticisme actuel à l'égard du gouvernement et des institutions de l'État procède du regard infatigable et pénétrant (certains ajouteraient cynique) des médias, en cette ère post-Watergate. Aujourd'hui, ces mêmes médias pourraient offrir les moyens de rétablir la confiance du public dans le gouvernement. Aujourd'hui, la technologie des communications — Internet en tête — permet l'échange de nouvelles, d'informations et d'idées avec un auditoire très large et à une vitesse qui aurait été inimaginable il y a 20 ans. Le Comité a beaucoup entendu parler d'Internet, de la façon dont celui-ci a commencé à modifier le mode de gouvernement et des conséquences croissantes que cela suppose. Les « consultations efficaces » deviendront peut-être autre chose qu'un objectif à atteindre. Elles sont peut-être à notre portée.

# CHAPITRE 5
# L'ÉLABORATION DES POLITIQUES À L'ÈRE DE L'INFORMATION — LOBBYING, ACCÈS ET INTERNET

> Le lobbying consiste à prendre certains intérêts du secteur privé pour les faire correspondre aux intérêts du secteur public sans cacher quoi que ce soit [...] L'Internet est un outil essentiel pour atteindre cet objectif. [...] Selon nous, le gouvernement et le Parlement ont un rôle essentiel à jouer pour garantir que cela fonctionne bien. [Michael Teeter, 15:10:10]

> La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes concerne vraiment la transparence et l'amélioration de la transparence de la défense des intérêts publics. D'après notre expérience, la Loi est bien administrée et répond à un réel besoin, dans une certaine mesure, mais je crois qu'il y a des choses plus importantes qui se passent. En fait, il y a des choses que le gouvernement peut faire pour rendre le processus beaucoup plus ouvert, au-delà de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes — et ce dont il s'agit en fait c'est du processus de consultation publique et de son fonctionnement. [Scott Proudfoot, 15:10:20]

## 1. Le pouvoir de l'Internet

Le sujet de discussion peut-être le plus intéressant que le Comité a abordé concernait l'Internet et son incidence sur le lobbying et le processus de consultation publique. La discussion a été menée par Scott Proudfoot et Michael Teeter, cocréateurs de www.Hillwatch.com, portail conçu comme centre de ressources en direct sur la vie politique et la politique officielle pour ceux qui travaillent dans le domaine politique et pour le gouvernement ou les gens qui veulent l'influencer. Le site catégorise plus de 2 300 sites et fournit des liens pour y accéder afin d'aider les gens à trouver des ressources utiles. Par exemple, il énumère 450 organisations et groupes canadiens dans différents secteurs, de même que plusieurs centaines de groupes internationaux. Le site a pour but de mettre en lumière les différentes positions du secteur privé — associations, ONG et sociétés coalisées — concernant la politique gouvernementale. Depuis sa création il y a six mois, le site a attiré quelque 40 000 visiteurs, ce qui témoigne du pouvoir de l'Internet :

> L'Internet peut faire beaucoup pour favoriser la discussion des politiques publiques parce que c'est la source de renseignements de prédilection de bien des gens. Maintenant que plus de 50 p. 100 de la population du Canada est branchée, qu'il y a des liens avec les médias, avec ceux qui participent à la discussion des politiques publiques, avec les responsables d'associations, le taux de branchement est probablement de 80 p. 100 à 90 p. 100 dans bien des cas. [Scott Proudfoot, 15:10:10]

Quelle est la nature du lien entre l'Internet et le lobbying? Le rapport le plus évident est le fait que le Registre des lobbyistes est en ligne et que quelque 98 p. 100 des enregistrements se font par voie électronique. La disponibilité du registre sur l'Internet a, de l'avis de la plupart des observateurs, contribué à une amélioration marquée de la transparence dans l'élaboration des politiques publiques :

> En théorie, si vous voulez savoir qui dit quoi sur les questions qui vous intéressent et quelles questions font l'objet de débats au gouvernement ou ailleurs, vous pouvez aller voir sur l'Internet. Si vous organisez tous ces renseignements de façon utile, cela fournit un grand service au public. [Michael Teeter, 15:10:10]

Fait intéressant, il semble que les groupes qui utilisent le plus efficacement le nouveau médium comme outil de lobbying sont souvent ceux qui ont le moins de ressources :

> Les groupes qui ont compris la valeur de l'Internet comme outil de promotion pour leurs opinions ont été les groupes de la société civile. Ce n'est pas qu'ils soient plus intelligents que les autres. Le fait est qu'ils possèdent moins de ressources que les autres groupes. Ils ont compris que l'Internet est un outil qui leur permet de faire les choses mieux, de façon plus économique et plus vite et ont décidé de s'en servir. [Scott Proudfoot, 15:10:15]

L'utilisation de l'Internet par les groupes de la société civile a incité d'autres organisations à préciser leurs propres politiques. On a donné l'exemple du débat sur les aliments génétiquement modifiés :

> Les militants anti-aliments génétiquement modifiés se servent de l'Internet pour critiquer les entreprises traditionnelles, qui ont été prises au dépourvu. Tout à coup, elles se sont rendu compte qu'elles devaient défendre leur position publiquement. Si vous visitez les sites des entreprises traditionnelles ou des associations qui les représentent, vous y trouverez toutes sortes de renseignements fiables, toutes sortes de renseignements intéressants, beaucoup de documents scientifiques et beaucoup de propagande visant à semer la peur. Vous pouvez trouver toutes sortes de choses sur cette question. Il y a quatre ou cinq ans, cela aurait été impossible. Maintenant, tous ces renseignements sont accessibles au public. Selon nous, à part la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, l'existence de l'Internet incite l'industrie à fonctionner beaucoup plus au grand jour qu'auparavant. [Scott Proudfoot, 15:10:15]

Cependant, bon nombre d'organisations d'intérêt public font davantage que simplement chercher de l'information :

> Elles s'organisent pour exercer des pressions sur les gouvernements. [...] Ce sont des lobbyistes, mais ce n'est pas seulement une personne qui représente quelqu'un qui préfère rester dans l'ombre et qui doit s'enregistrer. Il y a des millions de personnes qui se servent de l'Internet pour s'organiser. [Michael Teeter, 15:10:20]

## 2. Un défi pour les gouvernements

L'arrivée de l'Internet soulève un certain nombre de questions pour les législateurs et autres décideurs. Les députés connaissent déjà au moins un des problèmes : que faire de tous les courriels?

> Bien sûr, cela a certains désavantages. L'un de ces désavantages, c'est que vous, députés, allez être assaillis de toutes sortes de renseignements d'ordre politique superflus. Nous venons de voir un rapport disant que les sénateurs américains reçoivent 55 000 courriels chaque mois. Les représentants à la Chambre en reçoivent 8 000. [Scott Proudfoot, 15:10:15]

La croissance du lobbying sur l'Internet soulève également la difficile question de déterminer qui se trouve derrière un site Web :

> Les associations ont des structures et des règlements. Ce n'est pas le cas de ces communautés. Elles n'ont pas de chef, elles n'ont pas de mandat et elles n'ont pas de règles de conduite. L'un des grands défis pour les gouvernements sera de s'occuper de ces questions. Qu'allez-vous faire de ces communautés qui exercent des pressions sur vous? [Michael Teeter, 15:10:20]

D'après Scott Proudfoot, la solution du problème réside dans l'élaboration de codes volontaires :

> Donc si on se préoccupe de la divulgation et de l'absence de communication de la part de ces groupes, ils ont tous des sites Web. Si nous arrivions à les persuader d'adopter volontairement un bon code de pratiques, je suis sûr que la plupart d'entre eux accepteraient d'en faire partie. Je pense que cela réglerait un grand nombre de problèmes. [Scott Proudfoot, 15:10:40]

## 3. Sensibilisation du public

Malgré ces préoccupations, il est évident que l'Internet peut constituer un excellent outil pour sensibiliser le public en faisant « passer le message » :

> Bien des gens veulent une démocratie plus directe. Ils veulent remplacer non seulement leurs élus, mais aussi, sinon plus encore, les médias. Vous allez avoir droit à l'émission « Tout ce qu'il faut savoir sur les droits des animaux » ou « Parlons antimondialisation ». C'est vers cela qu'on se dirige. Nous allons tous devoir nous adapter à ces changements [...] [Scott Proudfoot, 15:10:15]

En plus de contribuer à la sensibilisation du public concernant les grandes questions, l'Internet permettra en même temps aux décideurs d'étendre utilement le processus des consultations publiques. Le Comité sait que ce mécanisme est déjà enclenché au sein du gouvernement canadien et d'autres gouvernements de par le monde :

> [...] les hauts fonctionnaires mêmes dont nous sommes en train de parler qui font l'objet de pressions de la part de lobbyistes forment leurs propres cybercommunautés. Ces cybercommunautés sont en train d'être formées à l'intérieur du gouvernement et elles adoptent des positions de principe. [Michael Teeter, 15:10:20]

L'expérience du Royaume-Uni concernant les consultations en direct a suscité beaucoup d'intérêt au sein du Comité. Le gouvernement britannique a créé un « portail pour les citoyens », UK Online. Dans la partie du portail appelé « Citizen Space », il y a un bouton portant la mention « Consultations » qui amène le visiteur à un registre central où il peut trouver toutes les consultations qui se déroulent au gouvernement. Le visiteur peut aussi, grâce à un lien, consulter des renseignements de base qui sont fournis par les hauts fonctionnaires et trouver les coordonnées des personnes ressources et de l'endroit où envoyer des mémoires. Le registre central constitue un lien vers les différents registres ministériels dont certains permettent d'accéder aux sites des ministères où se trouve un bouton de « Consultations ». Normalement, les sites fournissent des renseignements sur les consultations en cours et sur celles qui viennent de se terminer. Dans ce dernier cas, si le gouvernement a rendu une décision, on fournit un résumé des personnes qui ont comparu, de ce qu'elles ont dit et de la décision prise par le gouvernement.

Les cofondateurs de Hillwatch estiment que le gouvernement canadien pourrait, en établissant un site semblable, encourager les citoyens à participer de façon utile au débat sur la politique publique :

> Nous pensons que c'est une excellente idée. Cela motiverait beaucoup plus les gens à participer, à se renseigner sur ce qui se passe, et c'est pourquoi nous vous recommanderions de tout simplement leur voler cette idée et de l'appliquer au Canada. [Scott Proudfoot, 15:10:20]

Hillwatch est toutefois d'avis que le système britannique pourrait être amélioré, et l'un des moyens serait de dire par courriel à tous ceux qui ont exprimé un intérêt qu'une consultation est sur le point de se tenir :

> [...] il suffit de créer, dans le cadre d'un registre de consultations, une liste de 30 ou 40 sujets clés. Ces sujets vous intéressent-t-il? Cochez-les et donnez-nous votre adresse électronique. Nous vous enverrons alors un courriel pour vous indiquer la tenue d'une prochaine consultation. Vous pourrez alors vous rendre sur le site de consultations, obtenir plus de renseignements, vous renseigner sur le contexte et participer si vous le voulez. C'est une technologie très simple, peu coûteuse et facile à utiliser. [Scott Proudfoot, 15:10:20]

Hillwatch offre une seconde suggestion d'amélioration :

> Si vous avez un registre de consultations, pourquoi ne pas avoir un bouton sur lequel on pourrait cliquer pour avoir accès aux mémoires? Il suffit d'avoir une liste des personnes qui ont présenté des mémoires. Elles pourraient alors fournir les liens qui permettraient de consulter leurs documents sur leur site. Les gens

> pourraient alors les consulter, ou le gouvernement pourrait fournir une forme quelconque de registre central doté d'une base de données consultable. [Scott Proudfoot, 15:10:20]

Le Comité sait, bien sûr, qu'il faut continuer de protéger le caractère confidentiel des renseignements commerciaux délicats, et c'est pourquoi les intervenants qui présentent des mémoires devraient avoir le choix d'en divulguer ou non la teneur :

> Il faut toutefois faire une importante mise en garde : je crois que cela doit être volontaire. Parfois, les renseignements que nous fournissent nos clients sont confidentiels — nous ne devrions pas divulguer de l'information que ne devraient pas connaître leurs concurrents. Je pense que les gens ont le droit de ne pas divulguer de l'information s'ils ne le veulent pas. Mais je pense que la plupart des gens participeraient à une telle initiative. [Scott Proudfoot, 15:10:25]

Le Comité trouve très justifiables les recommandations de Hillwatch. Le gouvernement du Canada a déjà établi un portail Web (www.canada.gc.ca) pour permettre l'accès aux institutions gouvernementales et ces recommandations pourraient facilement lui être appliquées.

## 4. Le rôle des parlementaires

> Quelle est la place du député dans ce processus? Jusqu'à un certain point, vous pouvez être exclus du processus. Dans le cadre de nos discussions sur les mécanismes de consultation et les cybercommunautés, je pense que nous devons examiner comment nous pouvons intégrer au processus les représentants élus et la responsabilité démocratique. [Scott Proudfoot, 15:10:25]

Les membres du Comité ont conscience de ce que certains observateurs ont qualifié de diminution constante du rôle du simple député dans le processus décisionnel. Beaucoup de députés arrivent au Parlement bardés d'expérience et de connaissances dans divers domaines On pense généralement que les députés se joignent au débat uniquement au moment où un projet de loi est déposé. Or, leur participation au processus commence en fait bien avant. En effet, la représentation effective de nos électeurs impose souvent une participation précoce. Cependant, les députés ne sont souvent pas mieux informés que les membres du public sur ce qui se passe dans les différents ministères. Hillwatch propose un moyen simple d'utiliser l'Internet pour « impliquer » plus rapidement les députés :

> [...] je propose [...] [qu']on prévoie un bouton qui indique : « Communiquez avec votre député. Si quelque chose vous tient à cœur, faites-en part à votre député. » C'est le genre de mécanisme qu'il faut prévoir. Au fur et à mesure qu'évoluera le gouvernement en direct, il faudra envisager d'autres moyens d'intégrer les députés au processus. Il serait très inquiétant de ne pas en faire une grande priorité. [Scott Proudfoot, 15:10:25]

Cela signifie-t-il plus de travail pour les députés, dans un horaire déjà chargé? Peut-être. Le Comité y voit cependant une occasion de mieux représenter nos électeurs, en entretenant un dialogue électronique avec les intéressés. On en retire une efficacité accrue en tant que représentants élus, mais Hillwatch a aussi rappelé au Comité que d'engager ce genre de dialogue avec les électeurs procure d'autres avantages :

> [...] lorsque les gens communiquent avec vous en tant que députés par Internet, que ce soit des gens de votre circonscription ou d'ailleurs, vous devriez y voir l'occasion de saisir des données. Une fois que vous apprenez quelque chose à propos d'une personne, cette personne devient essentiellement un bénévole. Les politiciens américains ont perfectionné ce système, et il arrive au Canada. [Michael Teeter, 15:10:30]

Le Comité estime que l'Internet offre au gouvernement du Canada et aux députés une occasion unique d'engager les Canadiens dans le débat sur la politique publique comme jamais auparavant. Si les Canadiens peuvent aisément exprimer leurs opinions, il sera possible de baser l'élaboration des politiques d'intérêt public sur les points de vue et intérêts de tous et non pas seulement de ceux qui ont accès au gouvernement. En engageant les Canadiens d'une façon utile dans le débat, nous pouvons faire en sorte que la politique publique reflète véritablement les souhaits de tous les Canadiens.

Pour promouvoir la transparence du processus d'élaboration des politiques et faire en sorte que tous les Canadiens puissent contribuer véritablement à ce processus :

**Recommandation 24 :**

**Le Comité recommande que le ministère de l'Industrie, en consultation avec d'autres ministères, consacre les ressources nécessaires et procède délibérément à la conception et à l'application d'une architecture Internet, à incorporer au site Web du gouvernement du Canada (htpp://www.canada.gc.ca) et comprenant les caractéristiques suivantes :**

- **un portail « Consultations » facile à trouver pour amener les visiteurs à un registre central contenant des renseignements sur toutes les consultations en cours au gouvernement, avec des liens vers les ministères responsables des consultations;**
- **des liens additionnels vers des données de base préparées ou reçues par le gouvernement en rapport avec une consultation;**
- **des liens vers les personnes ou les ministères à contacter et l'endroit où envoyer les mémoires;**
- **de l'information au sujet des consultations qui sont en cours ou viennent de se terminer. Dans le cas de celles qui viennent de se terminer et à l'issue desquelles le gouvernement a rendu une décision, un résumé des personnes qui ont comparu, de ce qu'elles ont dit, de la décision prise par le gouvernement et de ses justifications;**

- une liste d'envoi d'avis électroniques pour informer les Canadiens des consultations à venir sur les sujets qui les intéressent;
- un bouton « Communiquez avec votre député » permettant aux Canadiens d'envoyer à leur député leurs présentations au gouvernement.

**Recommandation 25 :**

**De plus, une fois que le portail de consultations sera disponible, le Comité recommande que le gouvernement entreprenne d'annoncer le site pour informer les Canadiens de son existence et de la possibilité de prendre part au processus d'élaboration des politiques publiques.**

# CONCLUSION

Compte tenu des témoignages présentés, le Comité est d'avis que le système d'enregistrement des lobbyistes réalise dans l'ensemble les objectifs pour lesquels il a été conçu. Nos recommandations ne soulèvent pas des préoccupations vraiment fondamentales, mais nous croyons qu'elles permettront d'instaurer un système plus efficace, plus efficient et plus facile à appliquer.

Nous avons entendu de nombreuses suggestions visant à améliorer encore davantage le système et nous les avons écoutées avec intérêt et ouverture d'esprit. Il s'agissait souvent de questions complexes, allant bien au-delà d'un examen de la Loi elle-même. Dans notre rapport, nous avons essayé de clarifier comment nous les avons abordées, comment nous les avons analysées et pourquoi nous sommes parvenus à nos recommandations.

Notre discussion a fait jaillir de nombreuses idées importantes, mais la plus pertinente est peut-être qu'il convient avant tout de considérer le système d'enregistrement des lobbyistes comme une activité « en devenir ». De même que notre pensée doit continuer d'évoluer sur des questions comme la transparence et l'accès au gouvernement, notre cadre législatif doit demeurer souple et modifiable; ainsi, nous pourrons nous adapter aux changements importants de l'environnement dans lequel se prennent les décisions d'intérêt public. L'arrivée d'Internet est le plus important de ces changements de fond.

Le rythme des changements technologiques rend aléatoire toute prédiction de l'avenir. La Loi ne prévoit qu'un examen après quatre ans. Devrait-on la revoir après un nouveau délai de quatre ans? Nous avons mené à bien notre tâche, mais nous hésitons à fermer le livre et à dire que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes suffit, maintenant et pour toujours, à faire en sorte que les objectifs envisagés continuent de se concrétiser. Toutefois, nous sommes certains d'une chose : nous ne devons ménager aucun effort pour offrir également à tous les Canadiens, peu importe qui ils sont et où ils habitent dans le pays, et peu importe les moyens à leur disposition, la possibilité de participer au débat sur les questions d'intérêt public. L'ère d'Internet — l'ère de l'information — nous présente à la fois des occasions et des défis sans précédent. Le Comité est persuadé qu'ensemble, nous saurons relever le gant.

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation 1 :**

**Le Comité recommande que le gouvernement effectue une étude afin de déterminer les taux d'observation de la Loi et les motifs de non-observation de la Loi, le cas échéant.**

**Recommandation 2 :**

**Le Comité recommande que la Loi soit modifiée afin d'y prévoir la création d'un nouveau bureau qui aurait compétence exclusive quant aux enquêtes sur les violations présumées du *Code de déontologie des lobbyistes* et ferait rapport au Parlement à ce sujet.**

**Recommandation 3 :**

**Le Comité recommande que la Direction de l'enregistrement des lobbyistes, le Bureau du conseiller en éthique et le ministère de la Justice effectuent d'autres consultations en vue de déterminer quelles mesures législatives permettraient le mieux de régler les problèmes d'exécution résultant de l'emploi des termes « tenter d'influencer » dans la Loi.**

**Recommandation 4 :**

**Le Comité considère comme suffisant le délai de prescription actuel de deux ans relativement aux poursuites par procédure sommaire aux termes de la Loi et ne recommande donc aucune modification de la Loi à cet égard.**

**Recommandation 5 :**

**Comme les témoins entendus n'appuient pas cette proposition, le Comité ne recommande pas de modifier la Loi pour appliquer aux lobbyistes salariés les règles d'enregistrement visant les lobbyistes pour le compte d'une organisation.**

**Recommandation 6 :**

**Compte tenu des problèmes conceptuels considérables que présente cette proposition, le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée pour adopter une démarche dite « qualitative » à l'égard de l'enregistrement des activités de lobbying.**

**Recommandation 7 :**

**Le Comité recommande que l'alinéa 4(2)*c*) de la Loi soit abrogé de manière à forcer les lobbyistes à s'inscrire même lorsque c'est le titulaire de charge publique qui a pris l'initiative du contact.**

**Recommandation 8 :**

**Le Comité estime que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes revêt une grande importance pour l'intérêt public et que, de ce fait, elle exige des inscrits une extrême bonne foi au niveau du respect de son esprit, même lorsque cela exige davantage que le simple respect de la lettre de la Loi. Le Comité recommande d'insister sur ce principe fondamental en ajoutant à la Loi une disposition générale anti-échappatoire.**

**Recommandation 9 :**

**Par souci de simplicité et d'uniformité, le Comité recommande que tous les lobbyistes soient assujettis aux mêmes obligations de résiliation.**

**Recommandation 10 :**

**Le Comité recommande que le directeur de l'enregistrement des lobbyistes envoie par courriel à tous les inscrits un préavis d'au moins 30 jours pour leur rappeler de mettre à jour l'information qui les concerne en temps voulu.**

**Recommandation 11 :**

**Pour que l'information figurant dans le registre des lobbyistes soit à jour, le Comité recommande que tous les lobbyistes soient tenus de mettre leur inscription à jour tous les six mois; par ailleurs, il conviendrait de retirer de la Loi le délai de résiliation de 30 jours actuellement prévu au paragraphe 5(4) et de l'inscrire plutôt dans le *Code de déontologie des lobbyistes* afin qu'il cesse de faire l'objet des sanctions prévues par la Loi pour omission de résilier leur inscription dans le délai de 30 jours actuellement prescrit.**

**Recommandation 12 :**

**Le Comité recommande également que le directeur de l'enregistrement rédige une mise en garde qui figurera bien en évidence sur le site Web du registre des lobbyistes, à l'effet que, les lobbyistes étant tenus de mettre à jour leurs inscriptions tous les six mois, certaines relations avec les clients ne sont peut-être plus en vigueur; par conséquent, chacun sera encouragé à vérifier auprès du lobbyiste si sa liste de clients courants est valable.**

**Recommandation 13 :**

**Pour plus de certitude, le Comité estime que seule la période de 30 jours se rapportant strictement au délai de résiliation devrait être supprimée de la Loi. Étant donné l'importance de la tenue à jour des renseignements concernant les clients, le Comité estime que les lobbyistes doivent continuer d'être tenus de communiquer dans un délai de 30 jours tout changement aux déclarations existantes comme l'exige actuellement la Loi.**

**Recommandation 14 :**

**Le Comité considère que le régime de sanctions actuellement prévu dans la Loi est approprié et il ne recommande aucune modification à ce sujet.**

**Recommandation 15 :**

**Le Comité est d'avis que l'établissement d'un système de double divulgation, c'est-à-dire un système où les titulaires de charge publique seraient aussi tenus de faire une déclaration quand un lobbyiste communique avec eux, augmenterait sensiblement les coûts d'observation sans pour autant améliorer vraiment la transparence. Pour cette raison, le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée pour créer un système de double divulgation.**

**Recommandation 16 :**

**Le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée afin d'exiger des lobbyistes qu'ils indiquent dans le registre les noms des personnes avec lesquelles ils communiquent.**

**Recommandation 17 :**

**Le Comité trouve suffisantes les exigences actuelles de divulgation qui s'appliquent aux lobbyistes pour le compte d'une organisation et il ne recommande aucune modification des exigences actuelles en la matière.**

**Recommandation 18 :**

**Bien qu'on ait présenté au Comité des avis partagés à ce sujet, il est possible que le fait d'exiger des lobbyistes qu'ils divulguent les montants consacrés aux campagnes de lobbying entraîne une plus grande transparence. Pour cette raison, le Comité recommande que la proposition fasse l'objet d'un examen plus approfondi par le Ministère, en consultation avec les parties prenantes.**

**Recommandation 19 :**

**En conséquence, le Comité estime que les exigences de divulgation actuelles sont satisfaisantes et il ne recommande donc pas que l'on**

**modifie la Loi pour exiger des lobbyistes qu'ils divulguent leurs honoraires.**

**Recommandation 20 :**

**Le Comité considère que les exigences de divulgation actuelles sont adéquates et il ne recommande donc pas que l'on modifie les dispositions de la Loi relatives aux honoraires conditionnels.**

**Recommandation 21 :**

**Le Comité estime que la question de la déduction fiscale des honoraires de lobbying outrepasse son mandat et il ne fait donc aucune recommandation à ce sujet.**

**Recommandation 22 :**

**Le Comité estime que, bien que l'obligation de divulguer l'identité d'un client puisse, dans de rares cas, causer un certain préjudice à des parties en litige devant les tribunaux, le maintien de l'intégrité du registre des lobbyistes est un objectif d'intérêt public plus pressant, de sorte qu'il ne propose pas de modifier la Loi pour y prévoir une exception aux exigences générales de l'enregistrement pour des raisons de confidentialité des communications entre un avocat et son client.**

**Recommandation 23 :**

**Le Comité recommande que le rôle des experts-conseils du secteur privé dans l'élaboration des politiques gouvernementales fasse l'objet d'un examen plus approfondi par le Parlement, dans le dessein de favoriser la transparence et d'éviter l'apparition de conflits d'intérêts.**

**Recommandation 24 :**

**Le Comité recommande que le ministère de l'Industrie, en consultation avec d'autres ministères, consacre les ressources nécessaires et procède délibérément à la conception et à l'application d'une architecture Internet, à incorporer au site Web du gouvernement du Canada (htpp://www.canada.gc.ca) et comprenant les caractéristiques suivantes :**

- **un portail « Consultations » facile à trouver pour amener les visiteurs à un registre central contenant des renseignements sur toutes les consultations en cours au gouvernement, avec des liens vers les ministères responsables des consultations;**

- **des liens additionnels vers des données de base préparées ou reçues par le gouvernement en rapport avec une consultation;**

- **des liens vers les personnes ou les ministères à contacter et l'endroit où envoyer les mémoires;**

- **de l'information au sujet des consultations qui sont en cours ou viennent de se terminer. Dans le cas de celles qui viennent de se terminer et à l'issue desquelles le gouvernement a rendu une décision, un résumé des personnes qui ont comparu, de ce qu'elles ont dit, de la décision prise par le gouvernement et de ses justifications;**

- **une liste d'envoi d'avis électroniques pour informer les Canadiens des consultations à venir sur les sujets qui les intéressent;**

- **un bouton « Communiquez avec votre député » permettant aux Canadiens d'envoyer à leur député leurs présentations au gouvernement.**

**Recommandation 25 :**

**De plus, une fois que le portail de consultations sera disponible, le Comité recommande que le gouvernement entreprenne d'annoncer le site pour informer les Canadiens de son existence et de la possibilité de prendre part au processus d'élaboration des politiques publiques.**

# ANNEXE A
# LISTE DES TÉMOINS

| Associations et particuliers | Date | Réunion |
|---|---|---|
| **Ministère de l'industrie** | 2001/03/20 | 5 |
| Howard Wilson, conseiller en éthique | | |
| Diane Champagne-Paul, directeur de l'enregistrement des lobbyistes | | |
| **Manufacturiers et exportateurs du Canada** | 2001/03/27 | 7 |
| Jayson Myers, premier vice-président et économiste en chef | | |
| **Démocratie en surveillance** | 2001/03/27 | 8 |
| Duff Conacher, coordonnateur | | |
| Aaron Freeman, membre du conseil | | |
| **Grainger et Associé** | | |
| Brian Grainger | | |
| **L'Institut de relations gouvernementales du Canada** | 2001/04/05 | 12 |
| Tony Stikeman, président | | |
| Ian Faris, directeur, Affaires gouvernementales, AT&T Canada | | |
| **GPC International** | | |
| John Scott, vice-président et conseiller général | | |
| John Scott, vice-président et conseiller général | | |
| Carole Presseault, chef, Politiques de santé, Association des infirmières et infirmiers du Canada | | |
| **« Alternatives North »** | 2001/04/24 | 14 |
| Suzette Montreuil, coordonnatrice | | |
| **« ARC Publications »** | 2001/04/24 | 14 |
| John Chenier, rédacteur et éditeur | | |

| Associations et particuliers | Date | Réunion |
|---|---|---|
| Sean Moore, Conseiller en politique publique et affaires publiques, Gowling Lafleur Henderson | | |
| **Bell Canada**<br>Linda Gervais, vice-présidente | 2001/04/26 | 15 |
| **« Grey, Clark, Shih and Associates Limited »**<br>Peter Clark, président | | |
| **« Hillwatch inc. »**<br>Scott Proudfoot, coprésident<br>Michael Teeter, coprésident | | |
| **Pierre Morin Conseils Limitée**<br>Pierre Morin, président | | |
| **Société canadienne des directeurs d'association**<br>Michael Anderson, président et directeur général<br>Bob Hamp, gestionnaire, Communications | 2001/05/01 | 18 |
| **Ministère de l'industrie**<br>Diane Champagne-Paul, directeur, Direction de l'enregistrement des lobbyistes | 2001/05/03 | 19 |
| **Ministère de la Justice**<br>Irving Miller, conseiller juridique principal, Division commerciale de droit | 2001/05/03 | 19 |
| **Association du Barreau canadien**<br>Simon Potter, second vice-président<br>Tamra Thomson, directrice | 2001/05/08 | 21 |

# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire des procès-verbaux du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (*séances n^os 5, 7, 8, 12, 14, 15, 18, 19 et 21 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente*

Susan Whelan, députée
Essex

# OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* fait partie de ces mesures qui visent à rendre le processus d'adoption des politiques publiques plus transparent. En ce sens, le Bloc Québécois a étudié chaque aspect du travail des lobbyistes, chaque article de la *Loi* et a entendu tous les témoins en gardant toujours à l'esprit l'importance de la transparence pour assurer à la population que les décisions en matière de politiques publiques et d'octroi de contrats reflètent les intérêts généraux des citoyens et non ceux des lobbies puissants.

Malgré certaines recommandations intéressantes[1], le Bloc Québécois n'a eu d'autre choix que de présenter cette opinion dissidente au rapport majoritaire, car ce dernier fait preuve de trop de timidité dans sa volonté d'encadrer les activités des lobbyistes. Le rapport de la majorité libérale reste également silencieux sur des aspects importants relatifs au conseiller en éthique.

## 1. Rôle du conseiller en éthique

Le Comité a refusé d'émettre des recommandations quant au processus de nomination du conseiller en éthique et aux différents rôles qu'il joue au sein du gouvernement. Pourtant, le Bloc Québécois croit que la question est fondamentale.

La récente affaire du « Golf Grand-Mère » — dans laquelle le Premier ministre se serait placé en conflit d'intérêts en intervenant auprès du président de la BDC pour l'octroi d'un prêt à l'*Auberge Grand-Mère*, voisine du golf — a mis sous les feux de la rampe plus que jamais, le rôle du conseiller en éthique.

Cette affaire a clairement démontré à la population que le conseiller en éthique (chargé de l'application du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique, mais également du *Code de déontologie des lobbyistes)* n'a pas l'indépendance et le mordant que les citoyens sont en droit de s'attendre. Le rapport majoritaire indique même que rien n'empêche « le Premier ministre de nommer un conseiller en éthique pour conseiller son gouvernement. En fait n'importe quel parti peut en faire autant. »

Cette dernière remarque prouve bien que les Libéraux confondent deux notions aussi distinctes que la gestion interne d'un parti politique et l'administration des fonds publics. Ils font référence au conseiller en éthique comme s'il s'agissait d'un conseiller POLITIQUE du Premier ministre et du gouvernement.

Pourtant, il est logique qu'un conseiller en éthique ait le mandat de faire des enquêtes publiques sur des conflits d'intérêts et des manquements à l'éthique faits par des titulaires de charge publique dans le but d'en informer les citoyens. Contrairement aux Libéraux, pour le Bloc Québécois, l'éthique, la transparence, la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et dans la gestion des affaires publiques ne sont pas des questions qui appartiennent à un parti politique, à un gouvernement ou à un Premier ministre. Ces questions relèvent plutôt des institutions démocratiques — la Chambre des communes — et des représentants élus par les citoyens.

Selon Sean Moore, Conseiller en politique publique et affaires publiques, entendu lors des audiences :

> le poste de conseiller en éthique, avec le mandat dont il dispose actuellement au niveau du gouvernement fédéral, n'est plus crédible aujourd'hui. A mon avis, en dehors des limites de la Colline parlementaire, et dans l'esprit d'au moins la moitié des gens sur la Colline, ce n'est plus une option crédible. (...) Personnellement, je pense que l'absence d'un droit de regard indépendant risque de nous coûter beaucoup plus cher à l'avenir.

Pour tenter de rétablir la crédibilité du poste de conseiller en éthique, **le Bloc Québécois recommande que le conseiller en éthique soit nommé par le Parlement pour cinq ans, que sa révocation ne puisse être faite par le Gouverneur en conseil que sur adresse de la Chambre des communes et que son mandat soit renouvelable pour une période d'au plus cinq ans.**

Évidemment, un conseiller en éthique parfaitement indépendant qui **doit rendre des comptes au Parlement doit par conséquent tenir des enquêtes publiques et faire rapport à la fois des démarches, des conclusions et des raisons qui motivent ces conclusions à la Chambre des communes.**

En ce sens, la recommandation du présent rapport qui prévoit la création d'un « nouveau bureau » chargé des enquêtes sur les violations présumées du *Code de déontologie des lobbyistes* et qui ferait rapport au Parlement, ne rassure guère le Bloc Québécois. En effet, comme le mentionne le rapport, « la *Loi* ne prévoit aucune sanction et ne précise pas non plus la suite que doit donner le Parlement au rapport faisant état d'une infraction » (au *Code de déontologie des lobbyistes*).

Bref, ce « nouveau bureau » ne peut donc imposer aucune sanction. C'est comme si, après avoir conclu son enquête, Columbo ne pouvait arrêter le suspect !!! C'est pourquoi **le Bloc Québécois recommande que le *Code de déontologie des lobbyistes* devienne un texte réglementaire de manière à ce qu'il soit sanctionnable devant les tribunaux, comme c'est le cas pour une multitude de professions.**

## 2. Encore beaucoup de travail à faire

Dans le présent rapport, Le Bloc Québécois dénombre plusieurs suggestions qui permettraient d'améliorer la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et qui seraient susceptibles d'augmenter la confiance des citoyens envers le processus d'élaboration des politiques publiques. Malheureusement, la majorité libérale n'a pas jugé bon de les recommander. Dans d'autres cas, le Comité a préféré remettre à plus tard en demandant d'étudier plus à fond certaines questions plutôt que d'agir dès maintenant.

a) **Le Bloc Québécois recommande que les lobbyistes dévoilent leurs rencontres avec un ministre et des hauts fonctionnaires en plus du nom du ministère concerné.**

b) **Le Bloc Québécois recommande que les lobbyistes divulguent les montants consacrés aux campagnes de lobbying.**

c) **Le Bloc Québécois recommande que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés divulguent leurs honoraires.**

d) **Le Bloc Québécois recommande d'inclure une disposition interdisant explicitement toute forme d'honoraires conditionnels et ce, pour quelque intervention que ce soit.**

e) **Le Bloc Québécois recommande que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés divulguent les postes occupés et les périodes d'emploi correspondantes au sein d'une administration fédérale, au sein d'un parti politique; les postes de direction non rémunérés au sein d'un parti politique; le nombre d'heures de travail bénévole, dans la mesure où il y en a plus de 40/année, faites au nom d'un parti, d'un candidat à l'investiture d'un parti ou d'une association de circonscription; les mandats à titre d'élu au fédéral et les campagnes électorales infructueuses; les contributions aux différents partis politiques et aux différents candidats.**

f) **Le Bloc Québécois recommande que le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique devienne un texte réglementaire, et que ce Code soit révisé par un Comité de la Chambre des communes de manière à éviter les abus. Ainsi, la période de restriction d'après-mandat des titulaires de charge publique, discutée en Comité, deviendrait sujette à des sanctions en cas d'infraction.**

## Conclusion

Même si la présente étude ne visait pas cette question, le Bloc Québécois ne peut conclure son opinion dissidente sans faire référence au rôle secondaire que l'on réserve aux députés dans l'établissement des politiques publiques. En effet, de nombreux témoins ont affirmé que le temps des lobbyistes est essentiellement consacré à l'appareil bureaucratique et au pouvoir exécutif. Voici ce qu'affirmait un témoin au Comité concernant les questions législatives :

> ils (les députés) se trouvent généralement beaucoup plus bas sur la liste des personnes à contacter, car la genèse des lois dans notre pays commence généralement deux ou trois ans avant que la Chambre des communes n'en soit saisie (M. Sean Moore)

Pourtant, le Bloc Québécois sait que les citoyens sortiraient gagnants d'un système où leurs élus auraient plus de pouvoirs, car ce sont les députés qui ont un contact direct avec la population et qui sont les plus aptes à se faire les porte-parole de leurs électeurs. Le Bloc québécois espère que le gouvernement reconnaîtra l'importance et l'apport essentiel des parlementaires au processus d'élaboration des politiques publiques.

# PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 31 mai 2001
(*Séance n° 29*)

Le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 05, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Susan Whelan, (*présidente*).

*Membres du Comité présents* : Reg Alcock, Mauril Bélanger, Pierre Brien, Scott Brison, John Cannis, Bev Desjarlais, Jocelyne Girard-Bujold, Marlene Jennings, Walt Lastewka, Preston Manning, Dan McTeague, Charlie Penson, James Rajotte, Andy Savoy, Paddy Torsney et Susan Whelan.

*Membres substitut présents* : Denis Mills pour Dan McTeague, Joe Fontana pour Andy Savoy et Raymond Lavigne pour John Cannis.

*Aussi présents* : *De la Bibliothèque du Parlement* : Geoffrey P. Kieley et Dan Shaw, attachés de recherche.

*Témoins* : *Du Conseil national de recherches du Canada* : Arthur J. Carty, président. *De « Vancouver City Savings Credit Union »*: David Mowat, président directeur général. *De la Conference Board du Canada* : Brian Guthrie, directeur, Innovation et mise en application. *De « Canadian Medical Discoveries Fund Inc. »* : Calvin Stiller, président directeur général. *Du Ministère de l'industrie*: Gwillym Allen, sous-commissionaire adjoint de la concurrence, Politique économique et mise en application, Bureau de la concurrence. *De l'Université de Toronto* : Nancy Gallini, professeur de science économique, Département de science économique. *De l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université* : Paul Jones, attaché de recherche et d'éducation.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, examen des politiques relatives à la science et à la technologie :

À 9 h 05, le Comité poursuit la table ronde suivante : **Entreprises dérivées et questions financières de recherche et développement.**

Arthur J. Carty, David Mowat, Brian Guthrie et Calvin Stiller font chacun une présentation et répondent aux questions.

À 10 h 45, la séance est suspendue.

À 10 h 58, la séance reprend.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, examen des politiques relatives à la science et à la technologie :

À 10 h 58, le Comité poursuit la table ronde suivante : **Les droits de propriété intellectuelle et leur protection.**

Gwillym Allen, Nancy Gallini et Paul Jones font chacun une présentation et répondent aux questions.

À 12 h 05, la séance est suspendue.

À 12 h 10, la séance reprend.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le comité continue l'examen statutaire de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Il est convenu, — Que le projet de rapport (tel que modifié) soit adopté.

Il est convenu, — Que le président dépose le troisième rapport (tel que modifié) à la Chambre dans les plus brefs délais.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale à son rapport dans les cent-cinquante (150) jours.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter, au besoin, des corrections d'ordre typographique ou des révisions sans modifier la substance du projet de rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que 1550 copies du rapport soient imprimées en anglais et en français en format tête-bêche.

Il est convenu, — Que le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature du président.

Il est convenu, — Que le texte des opinions dissidentes soit limité à 5 pages au plus.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente soit reçue par le greffier dans les deux langues officielles au plus tard la matinée de mardi 5 juin 2001.

Il est convenu, — Qu'un communiqué de presse soit préparé.

À 13 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*Le greffier du Comité*

Normand Radford